Royal Commission on the
Future of the
Toronto Waterfront

CANADA

Commission royale sur
l'avenir du
secteur riverain de Toronto

Continuité et changement :

les enjeux pour le secteur riverain et les Commissaires du havre de Toronto

Rapport du Comité d'orientation

chargé du dossier des

Commissaires du havre de Toronto

Publication nº 6

AVRIL 1989

90-05779/

Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, dirigée par l'honorable David Crombie, c.p.

171, rue Slater
11e étage
C.P. 1527
Succursale "B"
Ottawa, Canada
K1P 6P5

207, Queen's Quay ouest
5e étage
C.P. 4111
Succursale "A"
Toronto, Canada
M5W 2V4

This publication is also available in English.

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
MAS nº de catalogue Z1-1988/1-41-6F
ISBN 0-662-16966-2

Table des matières

Les membres du Comité d'orientation 5

Avant-propos 9

Introduction 11

L'accès 13
- L'ère des chemins de fer, de 1850 à 1909
- Le viaduc, de 1909 à 1930
- Le Toronto Island Airport
- Jouissance du bord de l'eau pour le public
- Problèmes actuels et possibilités

L'environnement et la santé 25
- La baie Ashbridge's
- Le remblayage
- Le développement industriel
- Égouts et eaux usées
- La qualité de l'eau
- La qualité du sol
- La qualité de l'air
- Le bruit

Le Port 36
- La condition du port
- La concurrence
- Les premiers plans portuaires
- L'Outer Harbour
- La Voie maritime
- Le port de Toronto dans un contexte national
- Les nouvelles orientations

La propriété 50
- Le contrôle public
- Le scandale de la National Iron Company
- Les arguments en faveur de la propriété publique
- La propriété et les Commissaires du havre de Toronto
- La vente de terrains et l'indépendance
- Les questions actuelles de la propriété
- La propriété et la juridiction

L'utilisation du terrain 68
L'utilisation du terrain et les compagnies ferroviaires
Le plan de 1912
Une évaluation initiale
Des progrès rapides
Questions liées à l'utilisation des terres entre 1925 et 1960
Bold Concept
Les événenements récents
Les enjeux actuels

La responsabilité 88
La réforme urbaine
La propriété publique
La Loi de 1911
Assurer la responsabilité
L'enquête Denton
La situation actuelle

Le Comité d'orientation
chargé du dossier des
Commissaires du havre de Toronto

Ronald L. Doering, président
David Carter
Susan Fish
F. Shane Foreman
James O'Mara
Scott W. Clark, secrétaire

Ronald L. Doering est un avocat en exercice qui a une vaste expérience du droit public et privé. Titulaire de grades supérieurs en administration publique, il a prononcé de nombreuses conférences et publié plusieurs ouvrages tant sur le droit que sur l'administration publique. Actuellement, il est directeur exécutif et avocat de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto.

David Carter a travaillé au département d'État chargé des Affaires urbaines ainsi que dans les services municipaux de la ville de Saint John, au Nouveau-Brunswick. Il a fait partie du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes et a présidé un groupe interministériel d'étude des politiques de Harbourfront Corporation. Directeur général de la politique et de l'administration au ministère fédéral des Travaux publics, il est actuellement détaché auprès de la Commission royale.

Susan Fish est une associée principale de la firme de communications et de planification stratégique Fish, Artmont, Henderson. Titulaire d'une maîtrise en administration publique, elle a publié d'importantes études sur le logement et le développement urbain. Elle a été directrice exécutive du Bureau of Municipal Research et a été professeur, durant plusieurs sessions, à l'école de droit Osgoode Hall et à la faculté de droit de l'Université York. M^me^ Fish a également été membre du Conseil municipal de Toronto, député à l'assemblée législative de l'Ontario et ministre dans le cabinet provincial.

F. Shane Foreman est directeur de la planification à la Société canadienne des ports, à Ottawa. Il a une vaste expérience de la planification et de l'aménagement des ports canadiens.

James O'Mara, conseiller principal en politique auprès du gouvernement de l'Ontario, a été détaché auprès de la Commission royale. Il a écrit de nombreux exposés sur l'aménagement du secteur riverain et sur les Commissaires du havre de Toronto.

Scott W. Clark est titulaire d'un baccalauréat en commerce de l'Université Queen's et d'un baccalauréat en droit de la University of Western Ontario. Il termine actuellement son stage auprès de la Commission en vue de son admission au Barreau de l'Ontario.

ÉVOLUTION DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO

AVANT-PROPOS

Le mandat de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto est fondé sur la notion que, dans l'intérêt public, le gouvernement fédéral doit, en sa qualité de propriétaire de terrains dans le secteur riverain et dans l'exercice de ses compétences à leur égard, exercer une influence positive sur les conditions physiques, écologiques, législatives et administratives qui régissent l'utilisation, la fréquentation et l'aménagement du secteur riverain de Toronto.

Continuité et changement : les enjeux pour le secteur riverain et les Commissaires du havre de Toronto a été rédigé par le personnel de la Commission afin d'attirer l'attention sur diverses questions qui ont fait surface au fil des ans dans le contexte du port et du secteur riverain de Toronto. Les auteurs du rapport font l'historique de chaque question et en exposent les incidences à venir, afin de bien faire comprendre la façon dont se présente la situation pour le port et pour le secteur riverain de Toronto dans son ensemble.

Le présent rapport ne prétend pas être une réponse définitive à toutes les questions. Nous espérons simplement qu'il servira à stimuler la réflexion et la discussion sur le secteur riverain de Toronto.

INTRODUCTION

C'est en 1911 que le gouvernement fédéral créait, par une loi, l'organisme appelé The Toronto Harbour Commissioners. La nouvelle Corporation remplaçait le Harbour Trust, lequel existait depuis 1850 mais était devenu pratiquement inactif avant le tournant du siècle. La Loi de 1911 donnait à la Corporation, née des efforts conjugués de la ville de Toronto et du Toronto Board of Trade, l'important mandat d'administrer le port, de veiller à l'aménagement d'installations pour le transport par eau et de veiller aussi à ce que le secteur riverain soit aménagé dans l'intérêt public.

Il n'existe au Canada que neuf commissions du genre, dont deux seulement, en comptant celle de Toronto, ont été créées par une loi expressément adoptée à cette fin. Comme, en vertu de la Loi constitutionnelle, le transport par eau, la navigation et les ports publics relèvent exclusivement de la compétence fédérale, les Toronto Harbour Commissioners sont donc constitués en organisme fédéral. Ils sont cependant les seuls du genre où les représentants du gouvernement du Canada sont en minorité : la ville de Toronto nomme trois des cinq commissaires tandis que le gouvernement fédéral nomme les deux autres, dont l'un sur la recommandation du Board of Trade of Metropolitan Toronto.

La Toronto Harbour Commissioners (THC) a été créée en réponse à de nombreux problèmes qui gênaient, depuis quelques années déjà, le fonctionnement du port de Toronto et l'aménagement du secteur riverain de la ville : la difficulté d'avoir accès au bord de l'eau, l'absence de protection de l'environnement et de la santé, l'insuffisance des installations portuaires, les problèmes de propriété, l'utilisation des terres et le degré de responsabilité des organismes publics chargés d'administrer le port et d'aménager le secteur riverain. Parallèlement à cela, l'idée s'était généralement répandue que le secteur riverain était un attrait public qui, faute de contrôle de la façon dont il était aménagé, serait perdu pour les citoyens de Toronto.

Les efforts déployés par divers groupes comme le Board of Trade de Toronto ont contribué autant que n'importe quel autre facteur à attirer l'attention sur l'état d'abandon et de délabrement dans lequel étaient laissés le port et le secteur riverain. Divers groupements de citoyens et de gens d'affaires se mirent à arguer, et ils surent être persuasifs, que les organisations existantes étaient incapables de s'occuper convenablement de la remise en état du port et de l'aménagement du secteur riverain. La campagne pour l'amélioration du secteur riverain aboutit à un référendum municipal durant l'élection de 1910, par lequel les citoyens de Toronto réclamèrent, par une forte majorité, que la ville de Toronto crée, avec le consentement et la coopération du gouvernement fédéral, un nouvel organisme pour s'occuper du port.

La corporation Toronto Harbour Commissioners a donc vu le jour pour s'occuper du port et du secteur riverain de Toronto; par son entremise, les principaux intéressés, à savoir la ville, le gouvernement fédéral et, pour l'ensemble des gens d'affaires, le Board of Trade, avaient donc leur mot à dire dans le fonctionnement du port et l'aménagement du secteur riverain. La loi fédérale reconnaissait à la Corporation de larges pouvoirs, à savoir ceux "d'acquérir, d'exproprier, de posséder, de vendre, de louer et d'autrement aliéner les propriétés immobilières, constructions ou autres biens qui seront jugés nécessaires ou opportuns au développement, à l'amélioration, l'entretien et la protection du havre..."

Plus tard, la Corporation recevait le pouvoir non seulement d'administrer les terres qui lui avaient été dévolues en 1911, mais de faire de même avec les biens qui pourraient plus tard relever de sa compétence.

Malgré les améliorations apportées au port et au secteur riverain depuis 1911, les problèmes qui ont abouti à la création de la corporation Toronto Harbour Commissioners se sont avérés remarquablement persistents et sont tout aussi actuels aujourd'hui. Bien que certains des problèmes dont il est question dans le présent document ne relèvent pas exclusivement de la compétence des Toronto Harbour Commissioners, ils n'en sont pas moins importants pour l'ensemble de la collectivité et peuvent, conséquemment, avoir des incidences sur ce qu'on attend de la Corporation.

L'ACCÈS

Le viaduc et les voies ferrées sont situés à l'extrémité sud du centre-ville, au sud de la rue Front, à partir de la rivière Don dans l'est jusqu'à la rue Dufferin dans l'ouest de la ville. Bien que le viaduc ait été construit durant les années 1920, sa présence ainsi que celle des voies ferrées sont en fait des vestiges d'une autre époque dans l'histoire de la ville. Quoique sis au nord de l'actuel secteur riverain, ils rappellent de façon tangible la persistance du problème de l'accès au rivage.

L'ère des chemins de fer, de 1850 à 1909

En 1850, Sandford Fleming, futur inventeur de l'heure normale, écrivait que l'essor de Toronto était dans une large mesure attribuable "à l'excellence inégalée de son port ..." Au tournant du siècle, la valeur du port de Toronto pour le développement de la ville était plus discutable. Le secteur riverain était devenu "... ce terrain vague au sud des voies ferrées ..." Les bateaux continuaient à aller et à venir, mais le port était loin de contribuer comme auparavant à la vitalité commerciale de la ville.

Le déclin survenu durant la deuxième moitié du XIX^{e} siècle venait en partie du fait que le port et le secteur riverain étaient devenus de plus en plus inaccessibles. Il était donc plus difficile de s'en servir à des fins commerciales et industrielles. Durant les années 1850 et 1860, les sociétés de chemin de fer avaient en effet graduellement couvert tout le terrain de L'Esplanade de rails et de complexes ferroviaires.

Avant le tournant du siècle, toutes les rues partant du centre de la ville et débouchant sur le bord de l'eau et le port étaient traversées par un passage à niveau qui, dans certains endroits, avait jusqu'à 16 voies ferrées de largeur!

Les sociétés de chemin de fer elles-mêmes s'ingéniaient à empêcher toute circulation entre la ville et la rive en stationnant du matériel roulant aux passages à niveau. Les nombreux accidents qui résultèrent du procédé firent bien voir que ces passages étaient non seulement incommodes, mais dangereux. Dans un rapport de 1889 adressé à la ville et

portant sur les projets d'expansion des installations ferroviaires sur le bord de l'eau, il est dit que "si les sociétés de chemin de fer continuent à contrôler l'accès au secteur riverain, on peut raisonnablement s'attendre à ce que le transport de marchandises par eau s'en trouve gêné et qu'il finisse par être complètement éliminé."

Pour remédier à la difficulté d'avoir accès au port et au bord de l'eau, divers groupes de citoyens, et particulièrement de gens d'affaires, proposèrent alors la construction d'un viaduc dénivellé pour le passage des trains, projet qui, il va sans dire, ne suscita pas un enthousiasme délirant chez les sociétés ferroviaires. Celles-ci s'employèrent donc par divers moyens à contrecarrer les efforts que déployaient les citoyens pour obtenir des autorités qu'elles ordonnent aux sociétés ferroviaires de construire un viaduc; elles firent valoir que, par une série d'ententes avec la ville, elles avaient obtenu le droit de faire entrer leurs wagons dans Toronto sans qu'il y ait dénivellation.

Lorsque cet argument commença à être battu en brèche par l'insistance du public à avoir accès au bord de l'eau, les sociétés ferroviaires proposèrent de construire des ponts au-dessus des voies ferrées. Elles s'inquiétaient en effet sérieusement de la perspective d'avoir de nouveau à faire concurrence aux transporteurs maritimes et du coût élevé de la construction d'un viaduc; elles firent donc tout leur possible pour éviter d'être obligées à en construire un.

Au début de 1909, une grève du rail de 10 jours fit bien voir à quel point Toronto dépendait des chemins de fer pour assurer le transport dans la région et à quel point aussi ses choix étaient limités en fait de transports.

Le viaduc, de 1909 à 1930

En 1909, la ville se trouvait devant l'alléchante perspective d'avoir accès au bord de l'eau comme jamais depuis près d'un demi-siècle, mais il lui faudrait attendre encore vingt ans avant que le viaduc soit terminé. Avec un accès plus facile au bord de l'eau, la ville pouvait songer à réhabiliter le port et, de façon plus générale, à développer le potentiel commercial et industriel du bord de l'eau. Mais

il lui fallait auparavant se doter d'un organe approprié pour pouvoir profiter au maximum de tous les avantages que lui vaudrait le réaménagement des installations portuaires et du secteur riverain, une fois l'accès à la rive rendu plus facile. C'est ainsi qu'on proposa la création des Toronto Harbour Commissioners.

En 1909, le Dominion Board of Railway Commissioners ordonna la construction du viaduc; mais les négociations à son sujet traînèrent jusqu'en 1913. Durant la Première Guerre mondiale, deux des sociétés ferroviaires, soit le Grand Trunk et la Northern, firent faillite, aussi fallut-il reprendre les négociations à partir du début avec une nouvelle société, les Chemins de fer nationaux du Canada. Ce n'est qu'en 1924 que les modalités de construction du viaduc sont arrêtées et qu'en 1930 que celui-ci est effectivement terminé.

La Corporation des Toronto Harbour Commissioners se trouvait être un nouvel intervenant dans la lutte que se livraient continuellement la ville et les sociétés de chemin de fer. La Corporation, qui avait des plans détaillés pour l'aménagement du port et des rives, particulièrement pour le centre-est du secteur riverain, avait besoin d'un accès plus facile au bord de l'eau pour pouvoir réaliser ses projets. Comme elle possédait de grands terrains dans le secteur et qu'elle était censée les mettre en valeur à des fins industrielles et commerciales, la Corporation avait donc avantage à ce qu'il soit plus facile d'avoir accès au port et au bord de l'eau.

Mais en même temps, la THC avait besoin des sociétés ferroviaires pour continuer à assurer, sinon à améliorer, le transport en direction du bord de l'eau. Les plans établis pour créer des districts industriels dans les complexes ferroviaires de l'est du port et au centre du secteur riverain, entre les rues York et Bathurst, prévoyaient des voies d'évitement et des liaisons ferroviaires pour faciliter le transport des marchandises à partir du port et du secteur riverain. Dans une allocution portant sur l'aménagement du secteur riverain de Toronto, Robert Gourlay, un des cinq premiers commissaires, précisa aux urbanistes de la ville que la Corporation attachait beaucoup d'importance à la coordination du transport par eau, par rail, par route et par voitures publiques, le long du secteur riverain. Il

leur fit également savoir que la Corporation avait arrêté comme politique de livrer aux compagnies ferroviaires une concurrence "amicale et coopérative".

Mais avant, durant et après la construction du viaduc, cette politique de concurrence amicale et coopérative fut fréquemment mise à l'épreuve. À un certain moment, la Corporation dut s'opposer à l'acquisition d'un terrain par une société ferroviaire parce qu'elle craignait que cela n'empêche l'accès au bord de l'eau et, comme le précisa un représentant de la THC, parce que celle-ci était parfaitement au courant de "l'habitude qu'avaient les sociétés ferroviaires ... de louer les terrains à bas prix et d'y installer des cours à bois, des dépôts de charbon et des chantiers de ferraille ..."

De leur côté, les sociétés ferroviaires devaient tenir compte des projets d'aménagement du port et du secteur riverain mis de l'avant par les Commissaires, projets qui influaient grandement sur leurs possibilités d'accès au bord de l'eau. Même dans les années 1920 et 1930, la question des droits des propriétaires de terrains situés sur le bord de l'eau n'était pas un phénomène récent : toute une série d'affaires portées devant les tribunaux, tant avant qu'après la création de la Corporation, concernaient justement les incidences du développement du secteur riverain sur la baie Ashbridge's et ses environs. La question de savoir si cette baie était navigable s'avéra alors cruciale. La THC projetait de déplacer le littoral vers le sud afin d'y aménager de nouvelles installations portuaires, ce qui signifiait que les sociétés ferroviaires qui avaient des installations près du bord de l'eau dans le centre du secteur riverain se trouveraient du même coup à être privées de l'accès au bord de l'eau et à perdre aussi leurs droits de propriétaires riverains. Durant les années 1920 et 1930, les Commissaires et les sociétés ferroviaires ont négocié pratiquement sans interruption la question des droits de riverain.

Ces droits, diverses considérations commerciales et aussi un certain souci de conservation du patrimoine étaient également très présents à l'esprit des édiles de Toronto lorsqu'ils décidèrent, en 1912, de remettre entre les mains des Commissaires du havre de Toronto la propriété et le contrôle des propriétés municipales situées sur le bord de

l'eau. En 1917, la ville obtint de la Corporation l'engagement de ne se départir d'aucun des terrains qui lui avaient été dévolus sans le consentement formel de la ville. La ville avait, pour agir ainsi, plusieurs motifs, en particulier celui de protéger l'accès au bord de l'eau. L'entente conclue en 1917 a été précisée en 1924, année où l'on trouve, dans un rapport du Board of Control, le commentaire suivant : "... ces endroits stratégiques étant contrôlés par les Commissaires du havre, il n'y a pas à craindre que des intérêts privés puissent, à un moment ou à un autre, imposer au public des péages ou des frais exorbitants en tarifant le commerce maritime."

Le Toronto Island Airport

Dans les années 1930, la question de l'accès au bord de l'eau se posa de nouveau, sous une autre forme, dans le cadre des projets des Commissaires en vue d'aménager un complexe aéroportuaire à Toronto. Des huit sites étudiés, trois se trouvaient sur le bord de l'eau. L'un d'entre eux, dans les îles de Toronto, avait déjà un petit aéroport depuis la Première Guerre mondiale mais présentait le gros inconvénient de n'être relié d'aucune façon avec la terre ferme. Les deux autres sites étaient tous deux dans les Eastern Harbour Terminals et ne présentaient donc pas le même problème d'accès.

En 1935, la Corporation songea un moment, et obtint pour cela des fonds du gouvernement fédéral, à construire un tunnel pour assurer l'accès à l'aéroport qu'elle envisageait de construire dans l'île. À d'autres moments, il fut question aussi de construire un pont. À la fin, le problème de l'accès se trouva réglé par le recours à des traversiers.

Si le projet de tunnel fut rejeté en 1935, c'était à cause de son coût, mais aussi parce que le premier ministre nouvellement élu, William Lyon Mackenzie King, rechignait à donner suite à l'engagement financier pris par son prédécesseur, R.B. Bennett, surtout parce que Toronto n'avait pas voté pour son parti.

Mais le problème de l'accès au Island Airport n'était pas simplement une affaire de coût ou de préférence d'un moyen d'accès par rapport à un autre; il venait aussi de la

difficulté d'établir un lien permanent entre la terre ferme et les îles.

Le projet d'aéroport sur les îles avait suscité beaucoup de controverse à Toronto. En 1936, le maire de la ville, Sam McBride, s'était vigoureusement opposé à la construction d'un aéroport dans les îles, comme à celle d'un tunnel. Auparavant, il avait déjà fait campagne pour empêcher les Commissaires du havre de Toronto de construire un prolongement du boulevard Lakeshore qui aurait traversé les îles : c'est que McBride y avait son chalet et désirait protéger le caractère des îles de Toronto et aussi les droits, comme il les concevait, des autres résidants des îles.

McBride mourut vers la fin de 1936 et deux ans plus tard, on commençait la construction de l'aéroport dans les îles. Les propriétaires de chalet durent déménager de la pointe Hanlan pour aller s'installer sur l'île Algonquin. Malgré tout, McBride avait réussi à faire oublier tout projet de tunnel pour assurer l'accès au Toronto Island Airport.

Jouissance du bord de l'eau pour le public

La possibilité, pour le public, de jouir du bord de l'eau est, dans tout le dossier de l'accès, l'aspect qui préoccupe les esprits depuis le plus longtemps. Dans les années 1850, les sociétés ferroviaires avaient proposé d'entrer dans Toronto par l'extrémité sud de L'Esplanade qui, à l'époque, était aménagée en voie carrossable et en promenade. La Couronne avait cédé à la ville les terrains émergés et immergés qui constituaient L'Esplanade à la condition qu'ils soient aménagés "pour promouvoir les intérêts commerciaux et le bien-être de la ville". Dans les 60 années qui s'écoulèrent entre 1850 et 1910, les intérêts économiques et financiers des diverses sociétés ferroviaires furent fort bien servis, mais on ne se soucia pas le moins du monde du "bien-être" du public.

Dans leur plan de 1912, les Commissaires du havre semblent revenir à l'idée que l'accès au bord de l'eau est une question de jouissance publique aussi bien qu'une question de développement commercial ou industriel. Le problème, pour les Commissaires, était qu'ouvrir au public l'accès du bord de l'eau pour telle ou telle utilisation n'allait pas nécessairement assurer à la Corporation les revenus nécessaires pour financer son fonctionnement. Les utilisations récréatives de type passif, en particulier, et d'autres utilisations non commerciales posaient des problèmes pour les Commissaires parce qu'elles ne s'autofinançaient pas.

Dans leur plan de 1912, les Commissaires prévoyaient aménager de vastes espaces libres dans l'est, dans le centre et dans l'ouest du secteur riverain. Cependant, au début des années 1920, l'organisme chercha à restreindre la possibilité, pour le public, d'avoir accès au centre-est du secteur riverain afin de pouvoir développer le potentiel industriel et maritime des Eastern Harbour Terminals. Cependant, le public a toujours pu avoir un certain degré d'accès à cette partie du secteur riverain, comme en témoigne encore aujourd'hui la présence de la plage Cherry, administrée par la ville de Toronto. Par la suite, d'autres considérations l'emportèrent sur celle d'assurer au public un accès plus large à cette partie du secteur riverain.

Dans l'ouest du secteur riverain, l'aménagement de Sunnyside, dans les années 1920, en aire de loisirs et en centre récréatif commercial servit plusieurs fins importantes : attirer l'attention du public sur la contribution des Commissaires du havre à l'enrichissement des attraits de la ville et à la vie des résidants de Toronto et aussi, ce qui était des plus importants aux yeux des Commissaires, rentabiliser l'ouest du secteur riverain. Les gens venaient à Sunnyside surtout pour ses amusements publics, ses marchands de hot dogs, sa piscine et sa promenade, et non pas vraiment parce que l'endroit était situé sur le bord de l'eau.

La situation était la même pour le centre du secteur riverain, où se trouvait le stade de baseball Maple Leaf, construit au bas de la rue Bathurst, sur le bord de l'eau, à peu près à la même époque que Sunnyside. Les gens venaient au stade pour s'amuser, et non pas <u>parce que</u> le stade était

situé au bord de l'eau. Le parc Sunnyside et le stade Maple Leaf prouvaient bien qu'il n'était pas vraiment nécessaire de se servir du bord de l'eau autrement que comme endroit pour y installer des attractions publiques.

Depuis le début des années 1960, les changements qui se sont produits dans l'utilisation des terrains ont réveillé l'intérêt du public pour la possibilité d'avoir accès au secteur riverain, et ressuscité aussi les anciennes préoccupations. Étant donné le déclin de certaines industries installées dans le port et la disparition de certaines activités aussi, des endroits auparavant interdits au public pour des raisons de sécurité et autres lui sont de nouveau accessibles. Cela ne résout pas pour autant la question de savoir ce qu'il faut entendre par possibilité d'accès pour le public et comment répondre au mieux à ce besoin étant donné la concurrence entre les diverses utilisations possibles des terrains qui entourent le port et de ceux qui bordent l'eau.

Lorsque les Toronto Harbours Commissioners ont été créés, le problème de l'accès se résumait simplement à la possibilité de pouvoir se rendre sur le bord de l'eau, chose qui était devenue pratiquement impossible depuis le tournant du siècle. Les batailles que livrèrent les Commissaires et la ville aux sociétés ferroviaires pour obtenir la construction du viaduc rendirent littéralement plus accessible le secteur riverain, en facilitant la circulation dans les deux sens.

Au début des années 1930, le problème de l'accès prit un aspect bien différent et beaucoup plus complexe : par exemple, l'accès au Toronto Island Airport était indissociable de la question de l'établissement d'un lien permanent avec les îles. La possibilité pour les particuliers et les organisations d'exercer leurs droits de propriétaires riverains entrait souvent en ligne de compte aussi. Dans d'autres cas, il s'agissait plutôt de la possibilité pour les particuliers de profiter des attraits et des caractéristiques intangibles liés au secteur riverain.

Problèmes actuels et perspectives

À l'heure actuelle, il se pose pour le secteur riverain et aussi pour les Commissaires du havre de Toronto, trois problèmes bien distincts mais pourtant liés, relativement à l'accès. Ce sont les suivants :

la possibilité d'avoir accès au port et au secteur riverain, et d'en sortir, tant pour les utilisations industrielles que pour le transport;

la possibilité, pour le public, d'avoir accès au port et à la zone industrielle du secteur riverain, et

la possibilité d'avoir accès aux ports de plaisance, installations récréatives et autres attractions publiques situées dans le secteur riverain.

Le port et le secteur riverain sont desservis de quatre façons -- par route, par chemin de fer, par eau et par air -- chacune répondant aux besoins d'une clientèle et de marchés particuliers. Mais les plans actuels auront des incidences sur les quatre : l'accès par route et par chemin de fer se trouvera modifié par suite des projets touchant la voie rapide Gardiner et le boulevard Lakeshore; l'aménagement de St. Lawrence Square et aussi l'ouverture du SkyDome feront augmenter la circulation sur les artères locales et pourraient entraver l'accès au port et aux zones industrielles situées le long de l'eau.

De leur côté, les Commissaires ont des projets d'aménagement pour le port qui supposent un meilleur accès par route et par chemin de fer. Pour leur part, les sociétés ferroviaires en sont à examiner leurs perspectives d'avenir dans le secteur riverain. Dans un avenir prochain, tout ou partie des installations pour le transport des marchandises situées sur le bord de l'eau pourraient être déplacées vers le nord de l'agglomération torontoise. Et, bien sûr, il ne faut pas oublier la présence du Toronto Island Airport.

La Commission royale en a déjà entendu long sur la question de l'accès à l'aéroport et l'amélioration des installations actuelles pour mieux satisfaire les besoins des voyageurs.

De ces préoccupations découlent les questions qui suivent.

Quelles devraient être les priorités en matière de transport pour avoir accès au port et au secteur riverain?

Quels sont les besoins les plus immédiats en ce qui concerne l'accès et comment devrait-on les satisfaire?

Comment résoudre les conflits actuels et éventuels entre les besoins, sur le plan des moyens de transport, des diverses clientèles du port et du secteur riverain? Les mécanismes actuels peuvent-ils suffire ou faudrait-il en établir de nouveaux?

Quel rôle les Commissaires du havre de Toronto devraient-ils jouer pour ce qui est de planifier et d'assurer l'accès au port et au secteur riverain par divers moyens de transport?

Les entreprises et autre usagers directs des installations de transport du secteur riverain ne sont pas les seuls à être intéressés par un meilleur accès au port et aux zones industrielles. Le grand public aussi a intérêt à ce que la chose se fasse. Les simples curieux qui veulent voir comment le port fonctionne et les baigneurs qui veulent se rendre à la plage Cherry doivent avoir le moyen de se rendre au port même et dans les zones industrielles du secteur riverain. Vu les inquiétudes que le public manifeste concernant la possibilité d'avoir accès au port et aux zones industrielles du secteur riverain, il convient de se poser plusieurs questions.

Comment établir l'équilibre entre les besoins des entreprises et ceux du public afin d'assurer à tous un accès suffisant au port et aux zones industrielles du secteur riverain?

Actuellement, a-t-on assez facilement accès à la plage Cherry et au parc Tommy Thompson, par exemple? Si non pourrait-on améliorer les choses?

Est-il possible d'apporter des améliorations à des aménagements comme la Martin Goodman Trail?

Que devraient faire les Commissaires du havre de Toronto pour faciliter ou promouvoir l'accès au secteur riverain pour le grand public?

Dans leur plan de 1912, les Commissaires avaient reconnu les possibilites récréatives du secteur riverain. Aujourd'hui, il se déploie encore plus d'efforts que dans le passé pour ouvrir le secteur riverain à diverses formes d'activités récréatives. Nous aborderons, plus loin dans ce document, celles qui pourraient être envisagées et les problèmes qui se posent relativement à chacune. Pour le moment, nous nous en tiendrons à la question de savoir si les différents moyens d'accès au secteur riverain servent bien les besoins du public en matière d'activités récréatives et aussi les besoins de la clientèle d'autres installations situées sur le bord de l'eau.

La question de l'accès est rendue plus pressante encore du fait de la possibilité d'aménager de nouvelles installations sur le bord de l'eau. Les Commissaires du havre de Toronto, par exemple, sont en train de faire aménager, le long de Leslie Street Spit, un énorme port de plaisance avec des postes d'amarrage pouvant accueillir jusqu'à 1 200 embarcations. Le port pourrait également accueillir des "bateaux-condominiums" où l'on pourrait loger toute l'année durant.

Les travaux éventuellement entrepris pour faciliter l'accès à ce nouveau port pourraient avoir des incidences importantes sur les installations industrielles voisines de même que sur l'habitat naturel qui est en train de se constituer dans Leslie Street Spit. La multiplication des embarcations de plaisance pourrait également rendre plus difficile, pour les transporteurs maritimes, l'accès au port en provenance du lac.

Les installations récréatives privées le long du secteur riverain suscitent également des problèmes : en effet, elles empêchent, dans une certaine mesure, le grand public d'avoir accès à divers endroits du secteur riverain.

Il s'agit donc de savoir comment établir l'équilibre entre les intérêts de la clientèle de ces installations privées et ceux du grand public. Il faudrait donc trouver réponse aux questions suivantes concernant l'accès au secteur riverain à des fins récréatives.

L'accès au secteur riverain à des fins récréatives est-il assez facile? Dans la négative, comment l'améliorer?

Faudra-t-il améliorer ou modifier sensiblement les modes d'accès à divers secteurs? Dans l'affirmative, quelles en seront les incidences?

Satisfait-on assez largement aux besoins de la clientèle des installations récréatives et commerciales du port? Comment régler la question de l'accès si jamais elle pose un problème pour l'un ou l'autre type de clientèle?

Y a-t-il un juste équilibre entre les intérêts de la clientèle des installations récréatives privées sises dans le secteur riverain et ceux du grand public? S'il était proposé d'aménager de nouvelles installations privées, devrait-on envisager de créer de nouveaux mécanismes pour établir un équilibre entre les deux types de clientèle?

Quel rôle les Commissaires du havre de Toronto devraient-ils jouer relativement à l'exploitation des installations récréatives existantes et à l'aménagement de nouvelles installations dans le secteur riverain?

L'ENVIRONNEMENT ET LA SANTÉ

On peut affirmer sans crainte de se tromper que, au tournant du siècle, le secteur riverain de Toronto posait de sérieux problèmes tant sur le plan de l'environnement que sur celui de la santé publique.

La baie Ashbridge's

En 1900, la baie Ashbridge's n'était guère plus qu'un dépotoir pour les déchets industriels, humains et animaux; cet état de choses reflétait un problème plus étendu qui touchait l'ensemble du secteur riverain et qui durait depuis longtemps déjà. Au cours des années 1850, Kivas Tully, un des ingénieurs les plus éminents de Toronto jusque pendant une bonne partie du XX^{e} siècle, fut appelé à examiner le problème. Il ne mit pas longtemps à en trouver la cause principale : les égouts de la ville se déversaient directement dans le port et, selon ses calculs, 283 000 mètres cubes (2 millions de pieds cubes) -- 12,19 tonnes métriques (12 tonnes) de déchets prenaient ainsi chaque jour le chemin du lac. La situation était aggravée par la grande quantité de vase que la rivière Don apportait chaque année dans le port.

La ville estimait qu'il était urgent de régler les problèmes d'environnement et de santé publique que posait la baie Ashbridge's. Tully avait à cela une solution directe : remblayer la baie. En même temps, dit-il, on supprimerait la "source de ... maladies endémiques" comme le choléra, et on tranformerait "ce qui est actuellement un mal certain ... en un avantage pour la ville".

La suggestion de Tully n'eut cependant pas de suite et, durant la deuxième moitié du XIX^{e} sièce, la situation continua à se détériorer le long du secteur riverain et dans le port.

Ironiquement, cette détérioration était en partie attribuable aux efforts tentés pour régler les problèmes du port : dans les années 1880, James Eads, fameux ingénieur maritime américain, avait recommandé de construire un brise-lames barrant l'embouchure de la baie Ashbridge's afin d'empêcher "la communication entre le port et ... la baie".

L'ouvrage fut construit en même temps qu'on détournait vers la baie une partie des eaux de la rivière Don afin de réduire les déversements de vase dans le port.

La société Gooderham and Worts, qui était déjà une distillerie importante, avait à l'époque, sur le bord de la baie Ashbridge's, au sud de l'avenue Eastern, des étables dont le fumier était déversé directement dans la baie. Le brise-lames construit par la ville et les déversements constants d'eaux usées dans la baie Ashbridge's avaient fini par en faire une nappe d'eau stagnante et malsaine qui, d'année en année, posait des risques de plus en plus graves pour la santé.

Au début des années 1890, le service d'hygiène de la ville ne pouvait plus tolérer la situation et se mit à réclamer énergiquement le nettoyage de la baie. En 1892, la Commission provinciale d'hygiène prit le dossier en main et ordonna à la ville de prendre les mesures nécessaires pour réduire les risques que posait pour la santé la dégradation de la baie Ashbridge's.

Durant tout le début de cette décennie, diverses propositions privées pour régler le problème de la baie Ashbridge's firent l'objet de débats animés à Toronto. La ville tint même, en 1891, un référendum par lequel les contribuables se déclarèrent en faveur du plan proposé à ce moment-là, mais elle décida finalement de passer outre au résultat du référendum pour des raisons étrangères aux enjeux en cause. Vers la fin de 1892, le Conseil municipal adoptait finalement un plan mis au point par son propre ingénieur, E.H. Keating, et qui prévoyait des travaux de drainage et de récupération des terrains ainsi que le détournement de la rivière Don.

Mais, pratiquement dès le début, les travaux furent retardés. En effet, l'amélioration nécessaire du système d'égouts ne commença qu'en 1908 et ne fut terminée qu'en 1913. De plus, les propriétaires riverains s'inquiétaient de ce qu'ils allaient perdre leur accès au bord de l'eau et une partie de leurs droits de riverains. C'est dans ce contexte de préoccupations étrangères à la santé et d'inaction à l'égard d'un problème environnemental de plus en plus sérieux que certains commencèrent à réclamer la création de la Toronto Harbour Commissioners.

Bien que les problèmes d'environnement et les risques pour la santé n'aient pas été les motifs déterminants de la création de la Corporation, ils intervenaient dans les plans de l'organisme en vue de l'aménagement du secteur riverain et de la réhabilitation du port. Aux yeux du président du Board of Trade, la construction d'un collecteur principal avait autant d'importance pour le développement du secteur riverain que le dragage du port pour faciliter la navigation. Les problèmes d'environnement et de santé allaient être réglés par le remblayage des endroits les plus malsains du secteur riverain. On allait construire l'infrastructure nécessaire pour se débarrasser des déchets industriels et pour desservir les installations qu'on prévoyait aménager dans le secteur riverain.

Le remblayage

Dès la création de la Toronto Harbour Commissioners, le remblayage fut considéré comme une solution aux risques que la dégradation du secteur riverain et du port posaient pour l'environnement et la santé. On estimait en effet que le remblayage n'était pas susceptible de créer des problèmes ni d'aggraver la situation.

À l'évidence, les Commissaires n'attachèrent jamais beaucoup d'importance aux problèmes environnementaux et aux risques pour la santé que l'utilisation de ce procédé pouvait entraîner. Et pourtant, il allait avoir de formidables répercussions sur la qualité de l'environnement du secteur riverain de Toronto. (C'est en 1975 seulement que les Commissaires entreprirent une étude des travaux de dragage et ils attendirent jusqu'en 1977 pour rendre publique une étude environnementale de Leslie Street Spit.)

De plus, aucun des projets de développement de la THC n'a jamais fait l'objet d'une évaluation environnementale officielle par le gouvernement provincial. Les préoccupations exprimées récemment au sujet de la qualité des matériaux utilisés pour constituer Leslie Street Spit et au sujet aussi des incidences que pouvait avoir la présence de cette flèche sur la qualité de l'eau environnante, font ressortir que la question n'a pratiquement pas été abordée par les

organismes qui, s'ils étaient véritablement désireux de le faire, seraient en mesure d'approfondir la question des répercussions environnementales et des risques pour la santé.

Le développement industriel

Contrairement à ce qui, en apparence du moins, s'était produit pour le remblayage, le développement industriel suscita effectivement des inquiétudes au sujet de ses conséquences sur l'environnement. On s'attendait, en effet, à ce que des industries du même genre que celles qui s'étaient installées le long du secteur riverain de Hamilton viennent s'installer sur le bord de la baie Ansbridge's. Les promoteurs de l'implantation d'une industrie lourde le long de la baie Ashbridge's firent valoir que la chose aurait de grands avantages : on créerait des emplois et l'on tirerait des revenus de la vente des terrains et des taxes foncières.

Cependant, vers le milieu de 1911, les journaux de la ville commencèrent à se demander s'il était bon d'installer une industrie lourde si près du centre de la ville. Pour The Globe, les scieries et les aciéries allaient défigurer le bord de l'eau; The Telegram craignait que la fumée dégagée par ces usines ne s'étende sur tout le centre de la ville. Et même un des commissaires du havre, Robert Gourlay, s'avoua inquiet à la perspective de voir des usines indésirables s'installer sur le bord de l'eau. Il exprima clairement le point de vue de l'organisme là-dessus : "les usines qui dégagent beaucoup de fumée ou de gaz ne devraient pas s'installer à cet endroit, sauf si elles peuvent se doter des équipements les plus modernes. La santé des citoyens prime à cet égard."

Mais toutes ces inquiétudes restèrent sans écho. C'est que, pour la ville comme pour les Commissaires du havre de Toronto, les usines et les emplois avaient tout simplement plus d'importance que l'environnement. De plus, il n'y avait pas grand sens à mettre des obstacles au développement industriel relativement minime qui se faisait le long du secteur riverain durant les années 1920 et 1930.

Égouts et eaux usées

L'aménagement du secteur riverain devait également apporter une solution à divers problèmes régionaux touchant l'environnement et la santé publique. En cédant aux Commissaires du havre de Toronto les terrains émergés et immergés du secteur riverain, la ville de Toronto s'était réservée le droit d'établir des installations de traitement des eaux usées à l'extrémité est de la baie Ashbridge's, condition qui ne manquait pas de contrarier les Commissaires parce que le terrain que la ville voulait se réserver était situé en plein dans la zone qui convenait le mieux à un développement industriel lucratif.

Dès septembre 1912, la Corporation essaya d'obtenir de la ville qu'elle construise toute éventuelle usine de traitement plus à l'est. La ville s'y refusait, disant que ni les Commissaires du havre de Toronto, ni la ville elle-même n'avaient besoin de tous les terrains que la Corporation créerait en remblayant la baie Ashbridge's. En rejetant la demande, le commissaire des travaux publics de la ville, R.C. Harris, fit le commentaire suivant : "Je suis absolument certain que lorsque le district industriel de Toronto se sera étendu dans l'est jusqu'à l'avenue Morley, les chercheurs qui s'intéressent à l'élimination et à l'épuration des eaux usées auront réussi à mettre au point une méthode plus économique de se débarrasser des boues d'épuration".

Finalement, Toronto eut son usine de traitement des eaux usées. Celle-ci, la plus grosse installation du genre dans l'agglomération torontoise, occupe toute l'extrémité est de ce qui devait être le district industriel du port. De plus, l'usine d'incinération de la rue Commissioner a été construite en plein milieu du district et la principale usine de pompage juste au nord de ce qui reste de la baie Ashbridge's. Aujourd'hui, le secteur riverain sert encore de dépotoir non seulement à Toronto, mais à toute la région métropolitaine.

Il n'y a plus d'étables au bord de l'eau et les sources de pollution qui inspiraient, au début du siècle, tant d'inquiétudes au sujet de l'environnement et de la santé, devraient avoir été à peu près éliminées depuis la construction d'usines de traitement des eaux usées. Néanmoins, Toronto doit fermer ses plages plusieurs fois par année en raison du fort taux de colibacilles dans les eaux voisines. Les sources de cette pollution sont bien connues et faciles à prouver : déversements, dans la rivière Don, d'eaux provenant du drainage des terres agricoles au nord de Metro Toronto, déversements dans la rivière Don provenant d'égouts illégalement raccordés au réseau et déversements illégaux d'eaux usées. Les usines d'épuration sont débordées, particulièrement après un gros orage.

C'est avec une extrême lenteur qu'on a pris des mesures pour améliorer la situation dans le secteur riverain et les autorités ont toujours essayé de se décharger de toute responsabilité. Conséquemment, les plages de Toronto sont chaque année de plus en plus contaminées par des eaux usées non traitées.

Les fermetures annuelles des plages ont permis aux gouvernements et aux divers organismes qui ont un intérêt quelconque dans le secteur riverain de s'occuper, avec relativement plus de facilité, du problème des déversements d'eaux usées non traitées. Mais quelque important que soit le problème, il détourne l'attention publique d'autres risques très sérieux que posent divers polluants pour l'environnement et la santé.

La qualité de l'eau

Pour ce qui est de la qualité de l'eau, le déversement dans le lac Ontario de polluants toxiques, non bactériens, pose des risques beaucoup plus insidieux pour la santé publique et l'environnement. Comme pour le problème des eaux usées, ces substances peuvent provenir d'une certaine distance de l'agglomération torontoise et être charriées vers le port de Toronto par les rivières et les courants du lac. Souvent, des déchets industriels se déversent directement dans le lac

par le réseau municipal d'égouts. Dans certains cas, le déversement est illégal ou accidentel. Dans d'autres cas, cependant, les auteurs du déversement ont reçu l'autorisation de leur municipalité.

Il se trouve également des substances extrêmement toxiques dans les eaux usées domestiques : jeter des restes de peinture ou de solvant dans la cuvette ou déverser de l'essence ou de l'huile moteur usagée dans les égouts pluviaux contribue à la pollution aussi sûrement que le font les déversements industriels. Les usines d'épuration ne peuvent venir à bout de ces polluants, pourtant déversés dans le système par des citoyens bien intentionnés, pas plus qu'elles ne sont en mesure de le faire dans le cas des déversements toxiques qui proviennent des grandes usines.

On a beaucoup parlé aussi de l'absence de toute séparation entre le réseau d'égouts pluviaux et le réseau d'égouts sanitaires de Toronto, mais le fait qu'un déversement passe par un égout pluvial ou un égout sanitaire ne change pas grand-chose à la situation. Dans un cas comme dans l'autre, les substances toxiques finissent dans une usine d'épuration qui n'est pas conçue pour traiter des déchets industriels liquides. Conséquemment, ces substances toxiques ressortent pratiquement intactes de l'usine, pour être déversées directement dans le lac Ontario.

Le remblayage intensif qui s'est pratiqué jusqu'ici fait craindre que des substances toxiques ne s'échappent dans l'eau. Mais l'air charrie aussi des particules et des gaz délétères qui finissent par se retrouver dans l'eau, où certains se transforment en d'autres substances, ajoutant à la pollution.

Les effets sur la santé de tous ces déversements d'eaux usées dans le lac se décèlent immédiatement et facilement et prennent la forme de fièvres et d'infections des oreilles, du nez et de la gorge. Mais d'autres substances polluantes ont des effets moins évidents, plus insidieux, qui ne se font sentir que longtemps après. Certaines s'accumulent dans la chaîne alimentaire et leurs répercussions n'apparaissent que beaucoup plus tard, habituellement sous forme de cancer de divers types, de troubles du développement et de malformations congénitales. Leurs effets sur la santé publique sont plus graves et même fatals dans certains cas.

Quoique les polluants d'aujourd'hui ne soient plus les mêmes qu'au tournant du siècle, leur présence nous amène à nous poser des questions fondamentales au sujet de l'utilisation du secteur riverain de Toronto.

Quelles incidences la qualité actuelle de l'eau a-t-elle sur l'environnement et la santé publique?

Quelles sont, compte tenu de la qualité de l'eau, les activités qui peuvent se pratiquer près d'un cours d'eau ou sur le cours d'eau même?

Finalement, les Commissaires du havre de Toronto ont-ils un rôle à jouer dans l'élaboration de solutions pour remédier à la pollution de l'eau?

La qualité du sol

Les problèmes environnementaux dans le port ne se limitent pas à la qualité de l'eau : la qualité du sol aussi a son importance.

Une bonne partie de la superficie du port et des terrains administrés par les Commissaires du havre de Toronto, qui ont été constitués par remblayage, a déjà été utilisée intensivement à des fins industrielles; il est donc possible que des déchets et des sous-produits industriels entreposés sur ces terrains se soient infiltrés dans le sol. La qualité des matériaux de remblai utilisés au cours des années, la mesure dans laquelle leur composition était connue et contrôlée et ce qu'on sait des utilisations industrielles successives de ces endroits laissent croire à la probabilité que des substances toxiques se trouvent dans le sol du port et dans les terrains avoisinants.

Que faire pour remédier au problème? Faudrait-il transporter ailleurs le sol douteux?

Dans ce cas, où s'en débarrasser? Faudrait-il plutôt le laisser là où il est? Dans l'affirmative, quelles utilisations de ce sol devraient être interdites?

La qualité de l'air

Il ne faudrait pas oublier la qualité de l'air. Dans le port et le long du secteur riverain, celle-ci reflète généralement la situation dans l'ensemble de la ville. Il est cependant important de tenir compte de la façon dont l'air se déplace à certains endroits et aussi des sources d'émission dans le port et dans le secteur riverain qui peuvent contribuer à la pollution de l'air.

Le problème peut prendre la forme d'une odeur nauséabonde, comme pour l'usine d'épuration de la baie Ashbridge's, ou d'une odeur trop concentrée, comme c'est le cas pour les arômes de savon qui s'échappent de l'usine Lever Brothers' située juste au nord de la voie rapide Gardiner, à la hauteur de l'avenue Broadview. Mais il y a aussi dans l'air des polluants toxiques dangereux pour la santé : l'oxyde de plomb et l'oxyde nitreux qui s'échappent des voitures circulant sur la voie rapide Gardiner et le boulevard Lakeshore sont de parfaits exemples. La qualité de l'air et son importance pour la santé publique doivent compter parmi les critères à partir desquels les décisions sont prises au sujet de l'utilisation des terrains dans le port et le havre.

Devrait-on interdire ou limiter certaines utilisations pour les terrains compris dans les limites du port et du havre?

Y aurait-il des moyens d'améliorer la qualité de l'air et, dans l'affirmative, quelles sont les chances de succès?

Quelles incidences a, sur la qualité de l'air ambiant, la présence d'usines dans les limites du port et du havre?

Quels genres d'entreprises situées ou éventuellement situées dans le port sont ou seraient incompatibles avec le voisinage d'une zone résidentielle ou d'installations récréatives? Par exemple, la présence d'une usine de manutention de matériaux granuleux qui dégage de grandes quantités de poussière et de particules serait-elle susceptible de menacer directement

la santé des personnes âgées, des enfants et des adultes souffrant de problèmes respiratoires et d'allergies?

Le bruit

Finalement, il ne faut pas oublier la pollution par le bruit. Les quartiers résidentiels ont besoin d'une certaine tranquillité le jour comme la nuit. Le niveau de bruit durant le jour ne doit pas nuire à l'activité dans les écoles, les aires de jeux et les autres aménagements résidentiels habituels. Étant donné que bien des usines sont extrêmement bruyantes, on a pris l'habitude de les installer à l'écart des quartiers résidentiels.

Devrait-on confiner à la zone du port les usines qui font trop de bruit pour être installées ailleurs?

Cela signifie-t-il qu'il faudrait bannir les quartiers résidentiels dans les limites du port et du havre?

Y aurait-il moyen de rendre certaines usines moins bruyantes?

Les usines n'ont pas le monopole du bruit : les boîtes de nuit, les bars et les restaurants sont souvent fréquentés, à des heures tardives, par une clientèle bruyante et déversent des flots de musique tapageuse qui se réverbère sur les murs des édifices et sur l'eau. Les quartiers commerciaux sont congestionnés aux heures de pointe, ce qui entraîne beaucoup de bruit et fait souvent que certains services bruyants comme le ramassage des ordures doivent se faire la nuit.

Cela étant, devrait-on appliquer aux sources non industrielles de bruit des mesures de contrôle aussi sévères que celles qui sont ou qui pourraient être appliquées aux usines? D'un autre côté, devrait-on faire preuve de plus de tolérance avec les auteurs de bruits non industriels et, dans ce cas, comment y parvenir?

Les problèmes de santé publique et d'environnement qui surgissent dans le port et le secteur riverain font intervenir des facteurs divers, notamment la qualité, l'amélioration des conditions et la compatibilité des utilisations existantes et projetées.

Étant donné les inquiétudes croissantes que suscitent les problèmes de santé publique et d'environnement, quel devrait être le rôle des Commissaires du havre de Toronto?

En tant qu'organisme, comment pourraient-ils contribuer à résoudre les problèmes de santé publique et d'environnement?

En quoi leurs activités pourraient-elles contribuer à la chose?

LE PORT

À l'origine, la mauvaise condition du port de Toronto et le ralentissement de la navigation sur le lac sont les raisons principales qui poussent des groupes de citoyens et des groupements d'entreprises à faire campagne en faveur de la création d'un nouvel organisme pour remplacer le Harbour Trust. On estime qu'une nouvelle institution de gestion permettrait de surmonter les obstacles qui empêchent d'aménager le port et d'exploiter son potentiel pour redonner un nouvel essor commercial à la ville.

Le port demeure la force motrice majeure des activités des Toronto Harbour Commissionners, qui, après tout, ont clairement pour mandat de prendre les mesures "jugées nécessaires ou opportunes au développement, à l'amélioration, l'entretien et la protection du havre".

La condition du port

Au fil des ans, les effets conjugués de l'expansion du chemin de fer et de la négligence ont sérieusement compromis la capacité de réception et d'expédition du port de Toronto. Étant donné les difficultés d'accès, qui ne font qu'empirer, on n'est pas tellement porté à entretenir -- et encore moins à améliorer -- le havre. Même après l'arrivée sur scène des Commissaires, le volume des expéditions se faisant par le port demeure faible par rapport à la quantité de marchandises qui arrivent chaque année par chemin de fer. En 1913, 406 420 tonnes métriques (400 000 tonnes) de marchandises passent par le port, contre 5 080 250 de tonnes métriques (5 000 000 de tonnes) de marchandises arrivant par chemin de fer.

Les autorités municipales ne se montrent pas capables non plus d'assurer l'entretien du havre, malgré les sommes considérables qu'elles y consacrent. L'accumulation de sédiments dans le havre en raison du limon et des eaux usées transportés dans la baie de Toronto par la Don pose un grave problème que ni la ville ni le Harbour Trust ne peuvent résoudre. L'indifférence générale manifestée à l'égard du havre, attribuable aux difficultés d'accès, fait également qu'on ne s'efforce pas vraiment de régler une fois pour toutes le problème de la sédimentation du port.

L'évolution de l'économie torontoise contribue aussi beaucoup à la détérioration de la condition du port et à la diminution de son importance. Au milieu du XIX^{e} siècle, le commerce du bois et celui des céréales étaient en plein essor dans la ville et dominaient la vie du port et du secteur riverain. L'arrière-pays de Toronto était riche et le port était bien situé pour servir de débouché sur les marchés internationaux. Mais l'économie de Toronto s'étant industrialisée, les besoins de la ville en matière de transport ont changé, et ce sont les chemins de fer qui sont les mieux placés pour satisfaire à la demande. Étant donné l'absence ou la lenteur des travaux d'aménagement du havre, les expéditeurs maritimes ne contribuent pas beaucoup à l'évolution économique. Le fait que les silos à céréales de la Northern Railway qui se trouvaient dans le secteur riverain et qui ont été réduits en cendres en 1908, n'ont pas été remplacés en dit long sur l'utilité décroissante du port pour l'économie torontoise.

En même temps, certains, en particulier dans le milieu des affaires de la ville, pensent que le moment critique finira par passer et que le port connaîtra de nouveau la prospérité. Certes, il y a une pointe de vantardise dans les déclarations selon lesquelles Toronto "bénéficie d'un avantage inégalé en ce qui concerne le transport à bon marché des marchandises par le lac ...", mais cet espoir n'est pas entièrement vain ni mal placé. Les arrivages de céréales de l'Ouest canadien, qui représentaient moins de 203 000 tonnes métriques (200 000 tonnes) en 1890, ont triplé en 1910, s'établissant à près de 607 000 tonnes métriques (600 000 tonnes).

Le trafic maritime par les grands canaux du pays avait enregistré un bond, passant de moins de 6 000 000 de tonnes métriques (5 000 000 de tonnes) en 1900 à près de 44 000 000 de tonnes métriques (43 millions de tonnes) en 1910. Comme Toronto se trouve sur l'axe de ce trafic florissant, ceux qui vantent les mérites de la ville voient peu de raisons de douter que Toronto profitera de l'expansion du trafic maritime.

Fait également important, on envisage de construire de nouvelles installations, ce qui accroîtrait davantage le trafic maritime. Vers la fin des années 1890, on commençait à assister à un mouvement en faveur du transport par canaux au Canada : le gouvernement fédéral subissait maintes pressions pour élargir et approfondir les canaux du fleuve Saint-Laurent et pour agrandir les écluses traversant la péninsule de Niagara à Welland. Au moment de l'établissement des Commissaires du havre, on s'attend à ce que le gouvernement fédéral lance ces projets dans un avenir rapproché.

Comme le havre de Toronto est peu profond, on ne peut pas accroître le trafic ni profiter des jonctions avec les nouveaux canaux et écluses prévus sur le Saint-Laurent et à Welland. Par conséquent, il devient urgent d'approfondir le havre pour qu'il ait 4,27 mètres (14 pieds) de profondeur, la profondeur qu'auront, semble-t-il, les nouvelles installations maritimes sur le Saint-Laurent et à Welland. Mais le Board of Trade de la ville, au lieu de se limiter aux avantages que les travaux d'agrandissement présenteront pour Toronto, soutient que "en cette ère nouvelle de la navigation à quatorze pieds, nous devons ... quand il s'agit du havre de Toronto, nous laisser guider par ... une vue plus vaste du commerce de notre pays ainsi que de la croissance et prospérité futures de notre ville".

La concurrence

La lutte constante que mène la ville aux chemins de fer est aussi un autre facteur. Si la question de l'accès au secteur riverain se pose, c'est parce qu'on voit dans les transporteurs maritimes un mode de transport défendable et non seulement des concurrents efficaces pour les chemins de fer. De même, si on s'intéresse aussi peu au havre, c'est parce qu'on estime que les conditions portuaires sont tellement mauvaises que, même si l'accès est facilité, les expéditeurs maritimes ne peuvent pas espérer rivaliser avec les compagnies de chemin de fer sur le plan du trafic. Là encore, le Board of Trade est allé au coeur du problème :

L'importance que revêt le havre pour le commerce de la ville, aujourd'hui et à l'avenir, s'accroîtra de façon incommensurable. À cet égard, tout citoyen, qu'il utilise ou non les installations portuaires, a intérêt à ce que le volume du commerce qui peut se faire sur les eaux du havre lui-même augmente et encore plus à ce qu'on réglemente les taux du transport ferroviaire, car cela exerce une influence prépondérante sur l'évolution de la ville en tant que premier centre de fabrication et de distribution.

Dans sa campagne en vue d'améliorer le port, le Board of Trade trouve un fervent partisan en l'éditeur du journal The Telegram. John Ross Robertson éprouve une profonde antipathie pour les compagnies de chemin de fer; de plus, tout comme les membres du Board of Trade, il pense que les possibilités d'expansion commerciale de Toronto et son avenir en tant que centre financier et industriel sont étroitement liés à la capacité du milieu des affaires de la ville de contrôler le réseau de transport. Selon Robertson, il est malheureux pour Toronto que les grandes compagnies ferroviaires aient toutes leur siège social à Montréal, sa principale rivale sur le plan du leadership économique.

De l'avis de Robertson, le transport maritime est important, car il peut rivaliser avec le transport ferroviaire. Mais son potentiel comme solution de rechange laisse à désirer à cause de la condition du port. Sans un port adéquat, les expéditeurs maritimes ne pourront pas soutenir la concurrence. Le milieu des affaires montréalais, du fait qu'il contrôle le transport ferroviaire, dominera alors le commerce interne du Canada, ce qui exclura toute possibilité pour Toronto de devenir la capitale économique du pays.

Robertson se sert donc de son journal pour défendre la cause de l'aménagement du secteur riverain. Il attire l'attention de la population sur ce qu'il qualifie de "honte et de disgrâce" pour la ville. Toronto a peut-être un port pittoresque, mais celui-ci est mal équipé pour répondre aux besoins d'une ville aux grandes ambitions. De plus, les accidents se multiplient et de nombreux navires s'échouent. En d'autres termes, selon Robertson, le havre de Toronto n'est pas seulement mal équipé, il se fait aussi une réputation d'endroit à éviter dans la mesure du possible.

Le décret de 1909 ordonnant aux compagnies ferroviaires de construire un viaduc semble donner l'occasion de sortir de l'impasse. Il donne aussi naissance à un contexte où la réhabilitation du port semble logique et où le seul obstacle est l'absence d'un organisme compétent. Les milieux d'affaires ayant clairement fait savoir ce qu'ils pensaient des compétences des organismes existants, leur enthousiasme pour la création des Commissaires du havre de Toronto ne doit pas surprendre.

Les premiers plans portuaires

Au cours de l'année qui suivit sa création, la Corporation produit ce qui commence à être connu sous le nom de plan de 1912. Ce dernier présente un ensemble exhaustif de propositions concernant tout le secteur riverain, englobant un vaste éventail de possibilités d'utilisation des terres de la région.

La Corporation accorde la priorité à l'aménagement des Eastern Harbour Terminals; dix ans après la publication du plan, l'ingénieur en chef des THC, Edward L. Cousins, déclarait que le principal objectif de ces derniers en 1911 était "... d'assurer à Toronto de meilleures installations portuaires et de transport et de lui offrir de grandes possibilités d'expansion industrielle et commerciale".

Les industries portuaires et maritimes pourront dorénavant s'implanter sur les terres gagnées sur la baie Ashbridge's. La conception retenue pour les Eastern Harbour Terminals permettra de régler en même temps la question de l'hygiène publique et de l'accès du public au secteur riverain. Le but poursuivi est manifestement d'aménager une zone vraiment polyvalente en récupérant sur la baie.

La décision des Commissaires d'aménager en priorité les Eastern Harbour Terminals est logique, car la ville et la Corporation y possèdent déjà la plupart des terres et des lots de grève. C'est dans la baie Ashbridge's que l'objectif des Commissaires de créer des installations portuaires et des établissements industriels connexes dans le secteur sera le plus rapidement atteint. Les négociations menées au sujet du viaduc et l'entente officielle multipartite signée en 1913 justifient encore davantage la décision des

Commissaires de se concentrer sur le secteur de l'est. Par suite de l'entente, les Commissaires deviennent propriétaires des terrains et des lots de grève qu'ils ne possédaient pas déjà entre la rue Yonge et la rue Cherry. Comme la zone se trouve à côté de la baie Ashbridge's, le fait que les Commissaires en soient propriétaires permet d'envisager un plan intégré pour le secteur de l'est.

La zone se trouvant à l'ouest de la rue Yonge, à l'exception de la petite parcelle située entre la rue Yonge et la rue York, pose des problèmes d'un autre ordre : les voies ferrées empiètent sur le rivage, ce qui laisse peu d'espace libre et rend difficile l'implantation de nouvelles installations maritimes. Le Canadien Pacifique fait valoir un droit riverain en vertu d'un bail à vie frappant les terres adjacentes au rivage, entre la rue York et la rue John. Le Grand Trunk, quant à lui, fait valoir son droit riverain en se fondant sur le fait qu'il possède toutes les terres riveraines se trouvant entre la rue John et la rue Bathurst. Bien que d'importants projets d'aménagement du secteur riverain situé à l'ouest de la rue Yonge soient prévus dans le plan de 1912,les modes de propriété en vigueur dans cette zone au cours des premières années d'existence des Commissaires font qu'il est impossible de prendre immédiatement des mesures.

Une fois que les droits riverains des compagnies ferroviaires sont transférés aux Commissaires, ceux-ci adoptent, comme solution à l'aménagement du secteur portuaire central, la création de ce qui est finalement un nouveau port. La ligne de démarcation du port, entre la rue Bathurst et la rue Yonge, est tracée 339 mètres (1 100 pieds) plus au sud.

Les Commissaires avaient envisagé à l'origine un prolongement beaucoup moins important, mais le roc sous-jacent aurait rendu l'excavation nécessaire beaucoup trop coûteuse. La décision de repousser la ligne vers le sud permet de gagner 81 hectares (200 acres) de terres et elle concrétise les projets des Commissaires d'aménager ce que, en 1921, ils commencent à appeler le Inner Harbour.

La Première Guerre mondiale accélère l'aménagement des Eastern Harbour Terminals. La ville peut ainsi y implanter des industries de guerre et aussi une nouvelle zone de manutention de marchandises en vrac. L'expansion n'est toutefois que temporaire : immédiatement après la Première Guerre mondiale, les activités ralentissent, notamment suite au refroidissement de l'économie de Toronto à la fin de la guerre. Mais, vers le milieu des années 1920, le commerce portuaire reprend, le tonnage grimpant de façon constante, passant de 406 000 tonnes métriques (400 000 tonnes) en 1913 à près de 2,5 millions de tonnes métriques (2,3 millions de tonnes) en 1932.

La différence est due au fait que le port achemine un pourcentage plus élevé du charbon utilisé à Toronto lequel connaît une popularité grandissante comme fuel domestique : lorsque les Commissaires commencent leurs travaux en 1912, le port achemine environ 5 p. 100 de la consommation totale annuelle de la ville; dans les années 1930, le canal Welland étant ouvert et du charbon bon marché arrivant de la Pennsylvanie, il en manutentionne près de la moitié. Dans les années 1940 et 1950, la baisse de la consommation de charbon comme fuel domestique se traduit par une diminution du tonnage en vrac dans le port.

Dans les années 1920, d'autres installations portuaires voient le jour ailleurs dans le secteur riverain par suite de l'accroissement du tonnage de marchandises diverses. La Canada Steamship Lines crée de nouveaux quais entre la rue Bay et la rue Yonge; la Toronto Grain Elevator Company et la Canada Malting Company commencent à construire des silos à céréales à l'angle de la rue Peter et de la rue Bathurst.

L'Outer Harbour

L'idée d'un avant-port à Toronto est soulevée pour la première fois en 1914, non pas par quelqu'un qui a un lien quelconque avec les Commissaires, mais par un simple commentateur du plan de 1912. Les Commissaires n'y donnent pas suite immédiatement. Mais, comme dans les années 1920 on appelle souvent Inner Harbour la zone située entre la rue Cherry et la rue Bathurst, il semble que l'idée d'un avant-port en tant qu'entité distincte avait commencé à prendre racine. Vers le milieu des années 1920, les Commissaires

envisagent de revoir leur plan de 1912. En 1928, pour la première fois, ils mentionnent explicitement un avant-port situé entre le Eastern Channel et la rue Leslie.

La question de l'avant-port refait surface à deux autres occasions. Au début de 1931, on peut lire dans le journal The Toronto Star que les Commissaires construiront sous peu un nouveau port pour la ville; on en donne même une esquisse. En 1948, les Commissaires proposent notamment au gouvernement fédéral d'aménager un avant-port pour soutenir la croissance économique de Toronto dans l'après-guerre.

Malgré l'accroissement du tonnage, rien n'indique que les propositions en faveur d'un avant-port présentées dans les années 1920, 1930 et 1940 soient étroitement liées aux besoins du trafic dans le port. Les représentants fédéraux rejettent l'idée en 1936 parce que les installations existantes ne sont pas utilisées à pleine capacité; ils le font de nouveau dans les années 1940 parce que le besoin ne se fait pas sentir de façon urgente. Le gouvernement fédéral préfère plutôt que les installations portuaires entre la rue Yonge et la rue du Parlement soient rénovées, surtout à cause de la construction prévue de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Le fait que l'on se soit intéressé à l'aménagement d'un avant-port à partir des années 1920, jusqu'à ce que le projet devienne une réalité dans les années 1960, n'a pas grand rapport avec les besoins de Toronto en matière de transport. La raison en est plutôt que l'idée d'un avant-port cadre parfaitement avec l'objectif des Commissaires, qui est de promouvoir le développement industriel du secteur riverain. De plus, les Commissaires veulent disposer d'un avant-port pour ne pas limiter l'utilisation de leurs terres. Edward L. Cousins, longtemps ingénieur en chef de l'organisme et auteur des premières propositions en faveur d'un avant-port, résume ainsi le sentiment qui prévaut au sein des THC en 1931 :

> Les Commissaires du havre ont toujours été handicapés par leur nom. Ils portent mal leur nom. Ils auraient dû s'appeler Commission de développement industriel et commercial ou quelque chose du genre. Aucune personne

saine d'esprit n'aurait dépensé 25 millions de dollars... pour que Toronto puisse réaliser son ambition de devenir port lacustre.

Cousins avait d'ailleurs déclaré la même chose antérieurement; à son avis, le principal objectif de la Corporation était de créer des terrains industriels à raison de 45 000 $ l'hectare (20 000 $ l'acre) et, par là même, de faire de Toronto le plus grand centre de fabrication du Commonwealth. L'aménagement du port, pour la plus grande part, n'était justifié que s'il permettait d'atteindre les objectifs de développement industriel des Commissaires.

La Voie maritime

Au début des années 1950, l'organisme commence à s'intéresser un peu plus à la fonction de transport du port, en prévision de l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent. Elle entreprend l'ambitieux programme d'étendre les installations portuaires en construisant des terminaux maritimes dans le secteur riverain central et dans la région des Eastern Harbour Terminals. De 1952 à 1960, elle prolonge les quais d'amarrage, les faisant passer à 17 kilomètres (10,5 milles). Les Commissaires encouragent aussi la Terminal Warehouse Company, une entreprise privée d'entreposage de produits expédiés à l'intérieur du pays, à prendre de l'expansion.

Vers le milieu des années 1960, l'organisme ajoute à ses installations de manutention le Marine Terminal 51. En 1969, Torport est inauguré, ce qui fait de Toronto l'un des premiers ports des Grands Lacs à disposer d'un système spécialisé de manutention des conteneurs.

Lorsque la Voie maritime s'ouvre en 1958, le volume de marchandises expédiées directement de Toronto à l'étranger représente un peu moins de 304 000 tonnes métriques (300 000 tonnes). En 1959, après une année complète d'exploitation de la Voie maritime, le tonnage s'établit à plus de 711 000 tonnes métriques (700 000 tonnes). Au nombre des marchandises qui arrivent dans le port figurent des automobiles de l'Allemagne de l'Ouest, des machines de Grande-Bretagne et, pour la première fois, des quantités importantes de vin français.

Cependant, la croissance qui marque l'ouverture de la Voie maritime est éphémère, qu'il s'agisse des expéditions directes à l'étranger ou du volume total de marchandises à destination ou en provenance du port. Le tonnage atteint son point culminant dans les années 1960, pour amorcer un mouvement à la baisse qui ne s'est pas renversé. En 1963, il s'établit à 6,6 millions de tonnes métriques (6,5 millions de tonnes). Au début des années 1970, il ne représente plus que 3,6 millions de tonnes métriques (3,5 millions de tonnes).

L'évolution des techniques de navigation et de l'exploitation des terminaux maritimes, la concurrence d'autres modes de transport, les politiques fédérales de réglementation du transport et la baisse de la demande de produits en vrac, comme le charbon, contribuent tous à la baisse du trafic.

Malgré tout, les Commissaires du havre reprennent l'idée d'un avant-port dans leur plan de 1968, A Bold Concept for the Redevelopment of the Toronto Waterfront (Un concept audacieux pour le réaménagement du secteur riverain de Toronto). Selon les Commissaires, le but du concept audacieux est d'ouvrir "une ère nouvelle pour l'aménagement et l'utilisation du port". Les représentants fédéraux ne sont toutefois pas impressionnés par la proposition; voici ce qu'ils concluent en 1969 :

> les installations portuaires et les voies d'accès actuelles au port intérieur peuvent suffire aux besoins de navigation à Toronto pour les 15 à 20 prochaines années.

Lorsque ces commentaires sont formulés, le volume de marchandises passant par le port s'élève à quelque 6,4 millions de tonnes métriques (6,3 millions de tonnes); il n'est plus aujourd'hui que de 2,03 millions de tonnes métriques (2 millions de tonnes).

Le port de Toronto dans un contexte national

Le Canada compte environ 350 ports à vocation commerciale. De ce nombre, environ 40 à 45 peuvent être qualifiés d'importantes entités commerciales, dont la taille et la complexité des activités varient. Les principaux ports commerciaux du Canada entrent dans trois catégories :

Grands ports internationaux : Vancouver, Montréal et Halifax en sont des exemples. Ils jouent un rôle dans le mouvement mondial des conteneurs, des produits en vrac et des marchandises diverses. En 1988, Vancouver a acheminé, en comptant les arrivages et les expéditions, 71 millions de tonnes métriques (69,9 millions de tonnes) de cargaison, Montréal 22 millions de tonnes métriques (21,6 millions de tonnes) et Halifax 16 millions de tonnes métriques (15,6 millions de tonnes).

Grands ports nationaux : Nanaimo, Thunder Bay et Québec sont des ports importants à l'échelle nationale. En général, ils servent de points d'exportation pour les produits canadiens. En 1988, Nanaimo a acheminé 2 millions de tonnes métriques (1,96 million de tonnes) de cargaison, Thunder Bay 17 millions de tonnes métriques (16,7 millions de tonnes) et Québec 18 millions de tonnes métriques (17,7 millions de tonnes).

Ports régionaux : Ce groupe englobe des ports tels que Goderich (Ontario), Trois-Rivières (Québec) et Stephenville (Terre-Neuve); ils desservent des marchés régionaux ou, dans certains cas, quelques usagers portuaires importants. En 1987, Goderich a acheminé deux millions de tonnes métriques (1,96 million de tonnes) de marchandises, Stephenville, 165 000 tonnes métriques (162 360 tonnes), et Trois-Rivières (en 1988) 2 millions de tonnes métriques (1,96 million de tonnes).

Les principaux produits acheminés par les ports canadiens sont les céréales, le fer, les minerais, le charbon, le souffre, la potasse, le pétrole et les produits forestiers. Les marchandises diverses comprennent des biens de

consommation et des produits industriels, qui sont acheminés dans le pays ou à l'étranger à l'aide de conteneurs ou d'autres méthodes.

Entre 1982 et 1988, le trafic dans le port de Toronto varie en moyenne entre 1,8 million et 2,1 millions de tonnes métriques (1,78 million et 2 millions de tonnes) par an. Au nombre des principales marchandises passant par le port figurent les céréales, le sel, le ciment, les machines, les graines de soja, le fer et l'acier. Au cours de la même période, le transport portuaire des conteneurs se situe entre 1 500 unités équivalentes de conteneurs, ou 18 000 tonnes métriques (17 700 tonnes), et 4 300 unités équivalentes de conteneurs, ou 52 000 tonnes métriques (51 000 tonnes).

Les statistiques du trafic portuaire pour Toronto révèlent que les déchargements représentent une portion plus élevée du volume total du trafic que les expéditions vers l'étranger. Ces données indiquent que le port joue un rôle certain, quoique limité, dans l'industrie locale. Les marchandises manutentionnées dans le port ne figurent pas parmi les importations ou exportations canadiennes importantes et n'exercent donc pas une forte influence sur la physionomie du commerce international du Canada. Le port de Toronto ne sert pas non plus de lieu de transbordement pour les produits en vrac qui traversent la Voie maritime du Saint-Laurent ou de lieu d'expédition intermodale des conteneurs.

Certains terminaux portuaires ne sont pas employés pour le transport maritime. Par exemple, le George Brown College utilise l'un des quais des Eastern Harbour Terminals comme centre de formation pour enseigner la conduite des camions de transport. D'autres endroits portuaires sont manifestement en transition : on attend que des décisions soient prises sur l'avenir du port dans son ensemble.

Tous les ports subissent une évolution, et le port de Toronto ne fait pas exception; les facteurs de l'évolution varient naturellement d'un port à l'autre : ce qui est important dans l'un peut être relativement peu dans un autre. Dans le cas de Toronto, la croissance sans précédent observée tout dernièrement dans la communauté urbaine semble créer une forte pression pour qu'on trouve d'autres

utilisations au secteur riverain. Cette pression vient s'ajouter à celle d'autres facteurs qui découlent de l'adoption de nouvelles techniques et méthodes de navigation. De ce fait, la nature du rapport qui existe entre la ville et son port se trouve encore plus modifiée.

Les nouvelles orientations

Le changement, réel ou possible, des fonctions du port soulève de nombreuses questions pour les responsables de l'aménagement global du secteur riverain de Toronto. On peut d'abord se poser la question suivante :

Comment la fonction traditionnelle du port, à savoir le transbordement de cargaisons d'un moyen de transport maritime à un moyen de transport côtier, cadrera-t-elle avec le secteur riverain en l'an 2000?

Une fois qu'on aura répondu clairement à cette question, d'autres surgiront :

Le port est-il commercialement viable et permettra-t-il à long terme d'assurer le transport nécessaire à destination et en provenance de Toronto?

Quel est l'espace dont le port de Toronto aura besoin à long terme pour le secteur riverain et les terminaux maritimes?

Le port peut-il rivaliser avec d'autres utilisateurs, actuels ou éventuels, et conserver son territoire?

Dans quelle mesure les industries et entreprises locales dépendent-elles du port de Toronto et que représente ce dernier pour l'économie de la région?

Bien que le port ait évolué au fil des ans, est-il exact de dire que la fonction du port a perdu du terrain par rapport à d'autres utilisations du secteur riverain?

La véritable exploitation du port a-t-elle baissé ou bien la perception de la fonction du port a-t-elle simplement diminué par suite de l'énorme pression exercée par la croissance urbaine et des diverses possibilités d'utilisation mixte du secteur riverain?

Les pressions sur le secteur riverain et le port sont peut-être plus fortes à Toronto que partout ailleurs au Canada. Pour déterminer le rôle du port de Toronto, il faudra à la fois comprendre l'évolution historique du port et avoir une vision créatrice de l'avenir.

LA PROPRIÉTÉ

La propriété publique a toujours été un trait dominant du régime de propriété foncière dans le secteur riverain de Toronto. La question de la propriété publique et de la propriété privée est intervenue constamment dans les débats sur la nature et l'orientation de l'aménagement de ce secteur. L'un des facteurs qui ont galvanisé l'intérêt pour la création des Commissaires du havre de Toronto a été le scandale qui a éclaté à propos de la décision de privatiser une partie de cette zone.

Le contrôle public

La question de la propriété des terres situées dans le secteur riverain a des origines très lointaines : à l'époque du chemin de fer, des terres cédées par la Couronne à la ville pour les besoins de L'Esplanade sont remises aux compagnies ferroviaires pour que les trains puissent atteindre le centre de la ville. La construction de voies ferrées faisait alors fureur dans la province et en Amérique du Nord en général et il n'était pas du tout inhabituel d'utiliser des terres publiques pour étendre le réseau ferroviaire. Mais l'affaire de L'Esplanade revêt bientôt un caractère tellement douteux qu'un comité municipal est amené à faire les commentaires suivants :

> La ville s'est comportée de façon tellement extraordinaire qu'on ne peut pas dire qu'elle a simplement agi à la légère ou qu'elle a fait preuve d'un manque de jugement, mais que le désir manifeste qu'elle avait d'accorder n'importe quoi à ces entrepreneurs ne peut être qualifié autrement que de vil agissement, même s'il n'y avait pas eu de fraude dans cette affaire.

Évidemment, ce que l'on craint, c'est que, en devenant propriétaire des terres publiques situées dans le secteur riverain, les compagnies ferroviaires ne se mettent à vouloir limiter le contrôle public de l'ensemble du secteur. Ce seraient alors les intérêts privés des compagnies ferroviaires qui prendraient aussitôt le dessus, au détriment à la fois du secteur riverain et du public. Les événements qui surviennent par la suite prouvent que le

comité municipal ne s'est pas trompé sur les intentions des compagnies ferroviaires. Voici ce qu'on peut lire dans un autre rapport de la ville paru en 1859 :

> Il ne faut pas oublier que le secteur riverain est limité : il ne peut pas s'étendre à l'infini; s'il est occupé et contrôlé par les chemins de fer, il ne pourra pas servir à des activités maritimes, et la population en général ne pourra pas en profiter. Il n'est pas dans l'intérêt des chemins de fer de favoriser le transport maritime et d'encourager des exploitants qui risqueraient de leur faire concurrence ...

Pendant que les compagnies ferroviaires se mettent à limiter l'accès, d'autres propriétaires de terres adjacentes occasionnent un problème d'hygiène publique. En effet, l'accumulation des eaux usées et des déchets industriels et animaux est telle que l'ingénieur en chef de la ville qualifie le port de fosse d'aisance. Une fois de plus, il semble que la limitation de la propriété publique ait entraîné une diminution de la capacité du public de contrôler les actes des propriétaires privés. La ville déplore certainement l'utilisation du secteur riverain comme dépotoir, mais en ces débuts de l'ère des chemins de fer, tous présument que la ville n'a pour ainsi dire aucun pouvoir pour exercer un contrôle efficace sur l'utilisation des terres riveraines appartenant à des particuliers.

À partir des années 1880, la ville tente de résoudre le problème de l'hygiène publique; la principale solution lui semble être de devenir propriétaire des terres. En 1880, elle obtient de la Couronne la cession de toutes les terres et de tous les lots de grève dans la baie Ashbridge's qui n'étaient pas octroyés, ce qui représente un transfert d'environ 666.6 hectares (1 400 acres). Ainsi, la ville n'a pas seulement acquis des biens, elle peut maintenant contrôler la région la plus polluée du secteur. Cela veut dire qu'elle peut entreprendre des projets en vue de réduire le déversement de déchets et d'eaux usées dans le port et d'épurer le secteur riverain.

Il se trouve que la possession et le contrôle public de la baie Ashbridge's ne suffisent pas en eux-mêmes à arrêter la détérioration de l'environnement du secteur riverain de Toronto. Devant la crise de l'hygiène publique qui risque d'éclater à tout moment, la ville sollicite des propositions pour l'épuration de l'endroit. Deux plans, préparés par des groupes d'investisseurs privés, sont présentés et font l'objet d'un débat animé en raison de leur prix élevé. En échange de l'épuration de la baie, la ville devrait renoncer à la possession et au contrôle des terres gagnées sur la baie.

Les contribuables ont tellement confiance dans la ville et dans les édiles municipaux qu'ils appuient l'un des projets d'épuration lors d'un référendum tenu en 1891. Par la suite, la ville rejette le plan approuvé par les contribuables et accepte l'autre proposition, laquelle n'aboutit pas non plus après de longues négociations.

En désespoir de cause, la ville de Toronto se tourne vers ses propres fonctionnaires pour leur demander d'élaborer un plan; finalement, elle adopte et met en oeuvre le plan Keating pour gagner des terres sur la baie Ashbridge's. L'adoption de ce plan ne marque peut-être pas le triomphe de la propriété publique sur la propriété privée, mais elle permet certainement de maintenir le contrôle public sur la baie Ashbridge's.

Dans les années qui suivent l'adoption du plan Keating, la ville devient propriétaire d'autres biens dans le secteur en recourant à l'expropriation pour acquérir des lots et des droits riverains, surtout dans la partie occidentale.

Le scandale de la National Iron Company

Toutefois, la question de l'engagement à l'égard de la propriété publique est loin d'être réglée; elle refait bientôt surface. À la fin de 1908 et au début de 1909, les détails de la vente à la National Iron Company d'une propriété adjacente à la baie Ashbridge's commencent à être connus. La société avait acquis 9 hectares (22 acres), à l'ouest de la

rue Cherry et au sud de ce qui est aujourd'hui le boulevard Lakeshore est. D'aucuns soutiennent que le prix d'achat est trop bas et que la façon dont la ville a effectué la vente est assez louche.

Parmi ceux qui s'opposent farouchement à la vente figure John Ross Robertson, l'éditeur du journal The Telegram, selon lequel cette vente compromet la victoire anticipée sur les compagnies ferroviaires dans la question du viaduc. Dans un article à ce sujet, Robertson explose de colère :

> Après une campagne acharnée, qui a duré de nombreuses années, cette ville a obtenu des Commissaires du chemin de fer qu'il y ait un viaduc à quatre voies tout le long du secteur riverain, allant de la rue Cherry à l'est à la rue York à l'ouest. La ville de Toronto célèbre sa victoire, en donnant, à partir de la rue Cherry où commencera le viaduc, un millier de pieds de son secteur riverain inestimable et 22 acres de terres pour lesquels elle avait de si grands projets lorsque la population aurait enfin accès aux rives.

Robertson conteste même la superficie visée par la vente : la ville croyait avoir vendu 9 hectares (22 acres) mais, comme la région n'a jamais été vraiment arpentée, il se trouve que la superficie réelle est de près de 11 hectares (27 acres). Robertson poursuit en disant :

> La réunion spéciale du conseil municipal n'a pas duré longtemps hier, mais assez longtemps pour vendre, pour 35 000 $, 22 acres de précieuses terres municipales qui valent 132 000 $.

Robertson n'a pas que des motifs louables pour faire campagne contre la vente à la National Iron : le directeur de cette société est le fils d'un de ses adversaires politiques de longue date. À l'époque, d'autres journaux de Toronto mentionnent ce côté personnel évident de la campagne de Robertson et ridiculisent le journal pour s'être ainsi indigné, en faisant remarquer que ce qui semble vraiment ennuyer Robertson, c'est le prix et non la vente elle-même.

Les journaux concurrents considèrent la vente comme une bonne chose pour Toronto, qui pourra ainsi profiter de la création d'emplois et du développement industriel, et estiment que le jeu en vaut la chandelle.

Ce n'est pas tout le monde qui partage ce point de vue : le Board of Trade, la succursale locale de l'Association des manufacturiers canadiens et le Congrès des métiers et du travail de Toronto se disent préoccupés par la transaction et, à une réunion spéciale, ce dernier adopte une résolution, qui est envoyée sous forme de pétition à la ville, disant regretter que "le conseil municipal ait adopté, à propos de l'exploitation du secteur riverain et de la baie Ashbridge's, une politique qui dénote un manque de vision". Certains ont l'impression que la ville a renoncé à trop de choses pour obtenir trop peu.

Au début de 1910, cette opinion est en voie d'être celle de la majorité.

Les arguments en faveur de la propriété publique

Au début de 1910, la campagne menée dans le but de former ce qui deviendra les Toronto Harbour Commissioners gagne aussi du terrain. La vente à la National Iron est considérée comme un argument probant de la nécessité d'enlever le contrôle du secteur riverain au conseil municipal, sur lequel on ne peut plus compter pour agir dans l'intérêt public, si on se fie à son comportement récent. Selon l'un des défenseurs de cette idée, si l'on confie la propriété du secteur riverain à une commission indépendante, on pourra garantir la propriété et le contrôle publics et

> assurer l'aménagement le plus économique possible de toutes les installations nécessaires. On pourra mettre n'importe quel navire là où c'est le plus pratique ... Une partie du havre pourra ainsi soutenir l'autre, ce qui permettra de réduire et d'égaliser les frais portuaires.

L'autre solution, c'est-à-dire la propriété privée, signifiera "une conception déséquilibrée et ... des taux élevés pour les expéditeurs".

L'expérience de Montréal, qui a déjà établi une commission portuaire, vient renforcer cette idée : en 1908, la Commission de Montréal avait soutenu dans un rapport qu'il était nécessaire que la propriété et le contrôle de l'ensemble de la zone portuaire relèvent de l'administration publique, affirmant qu'il n'était pas possible d'assurer un "aménagement complet s'il n'y avait pas unité d'objectifs et concentration de pouvoirs, et que la propriété complète et la non-aliénation des territoires ou des droits avaient une valeur incalculable".

La loi fédérale concernant les Commissaires du havre de Toronto reçoit la sanction royale le 19 mai 1911. Elle confère de vastes pouvoirs à la Corporation, lui permettant de détenir des biens situés dans le secteur riverain qui, jusqu'alors, étaient la propriété du Harbour Trust, de la ville et du gouvernement fédéral. Aux termes de la loi, la Corporation a "le pouvoir d'acquérir, d'exproprier, de posséder, de vendre, de louer et d'autrement aliéner les propriétés immobilières, construction ou autres biens qui seront jugés nécessaires ou opportuns au développement, à l'amélioration, l'entretien et la protection du havre".

La propriété et les Commissaires du havre de Toronto

Par suite du transfert du 26 décembre 1911 des terres municipales aux Commissaires du havre, ceux-ci obtiennent le contrôle de plus de 80 p. 100 du secteur riverain de Toronto. Le droit de propriété de la Corporation présente toutefois des lacunes : les compagnies ferroviaires demeurent les principales propriétaires de la zone centrale en raison d'un droit absolu de propriété ou d'un régime de location convenu. Le droit de propriété des chemins de fer et leur domination dans le secteur riverain finiront par diminuer, mais ce n'est qu'après de nombreuses années de négociation que les Commissaires obtiennent le contrôle de l'ensemble de la région.

En transférant ses terres aux Commissaires du havre, la ville se relègue au rang de propriétaire secondaire. Par contre, elle conserve une énorme influence sur le droit de propriété des Commissaires sur les terres riveraines en vertu des conditions auxquelles le transfert de 1911 est assujetti. L'engagement contractuel par lequel la ville cède des terres riveraines aux Commissaires transfère à cette dernière le droit de propriété absolu, mais il renferme également un certain nombre de stipulations concernant la vente ou la location : la Corporation a dû accepter de ne pas vendre ou donner en location les terres se trouvant à l'est de la rue Leslie, car la ville veut les réserver pour y construire plus tard une usine de traitement des eaux usées. La Corporation a également accepté, de façon plus générale, de ne "vendre, aliéner, mettre en mort-gage ou autrement céder aucun terrain ..." transmis par la ville, "sans le consentement préalable" de cette dernière.

Presque immédiatement, diverses incertitudes font surface eu égard au droit de propriété et au contrôle; il devient urgent de régler la question, car la Corporation commence en 1913 à hypothéquer des biens afin de financer des projets d'aménagement du secteur. De toute évidence, la Corporation se doit de posséder un titre en règle et de dissiper tous les doutes concernant ses statuts de propriété si elle veut obtenir des prêts hypothécaires et rassurer ses créanciers.

Il est tout aussi important pour la ville de régler les points restés en suspens et toutes les questions concernant le statut futur des terres riveraines : sous le régime de la loi concernant les Commissaires, la ville est l'ultime garant des dettes de la Corporation. La ville doit donc définir son contrôle pour clarifier la situation et pour se protéger au cas où la Corporation manquerait à ses obligations financières.

En 1917, la ville et la Corporation signent un Protocole d'entente déterminant le cadre et les procédures selon lesquels doivent s'effectuer la vente ou la location des biens appartenant jadis à la ville. Selon l'entente, la Corporation doit obtenir le consentement de la ville si elle désire se défaire de terres riveraines ayant déjà appartenu à la ville. Elle peut donner en location, mais ne peut vendre, les terres municipales se trouvant entre la rivière Humber et la rue Cherry, sans le consentement de la ville;

il existe une disposition analogue qui s'applique aux plages et aux Eastern Harbour Terminals, quoique les Commissaires peuvent vendre un nombre limité de biens industriels situés dans la dernière zone sans avoir à demander une permission spéciale de la ville. (Cette exception était considérée comme nécessaire pour accroître les possibilités de développement industriel dans le secteur.)

Aux termes de l'entente, pour pouvoir vendre un bien, il faut que trois évaluations indépendantes soient effectuées afin de fixer le prix de vente. La dernière stipulation, peut-être la plus importante, est que toutes les recettes découlant de la vente ne peuvent servir qu'à rembourser les obligations ou les bons de la Corporation.

Outre ses préoccupations financières, la ville est consciente des répercussions que le droit de propriété pourra avoir sur l'aménagement et les voies d'accès à l'avenir. En ce qui concerne les Eastern Harbour Terminals en particulier, selon la définition de l'entente, les régions riveraines sont essentielles à la réglementation de l'aménagement portuaire et à la garantie des droits riverains.

La Corporation a tôt fait de constater que l'entente de 1917 avec la ville est inapplicable et, ce qui est plus important, qu'elle gêne ses projets d'aménagement des Eastern Harbour Terminals. Dès 1924, elle renégocie l'entente avec la ville, dans le but de parvenir à une plus grande autonomie — ce qu'elle obtient en partie. La ville convient que la Corporation peut maintenant, à sa discrétion, vendre des biens que, jusqu'à présent, elle avait seulement le pouvoir de donner en location.

Du point de vue de la ville, la nouvelle entente n'annule pas celle qu'elle a conclue avec la Corporation en 1917. Certaines restrictions sont supprimées, mais cela ne veut pas dire que la Corporation n'est plus tenue d'obtenir le consentement de la ville pour vendre ses terres.

À l'instar de la ville, le gouvernement fédéral se dote d'un cadre pour contrôler les biens relevant des Commissaires; ce cadre s'applique aux biens que le gouvernement du Canada a transférés aux Commissaires en 1911, année

de la création de la Corporation, et à ceux qui sont du ressort fédéral. Le rapport 1385 du Conseil privé, daté du 20 août 1925, définit quatre catégories de biens : les terres qui peuvent être données en location, les terres qui peuvent être données en location ou vendues, les anciennes terres municipales qui sont sujettes à des ententes avec la ville et les terres que les Commissaires doivent conserver à perpétuité "pour le débarquement et l'entreposage de marchandises".

Comme dans le cas de ses ententes avec la ville, la Corporation s'aperçoit bientôt que son entente avec le gouvernement fédéral engendre autant de problèmes qu'elle est destinée à résoudre. Le rapport 1385 ne laisse subsister aucun doute quant au statut des biens appartenant à la Corporation, ce qui est un avantage pour les entreprises qui envisagent de s'implanter dans le secteur riverain : les premiers baux n'offraient pas suffisamment de sécurité financière pour permettre d'obtenir des capitaux.

Selon le rapport 1385, les entreprises peuvent effectivement posséder des terres et s'en servir pour générer des recettes, mais la Corporation est limitée dans ses actions et doit présenter une demande au gouvernement fédéral pour les dérogations. À l'origine, une demande de dérogation ne pose pas tellement de problèmes, car il y a relativement peu de ventes de terrains. Voici ce que la Corporation déclare, assez lugubrement, dans son rapport annuel pour 1925 : "On ne peut pas dire que les années 1923, 1924 et 1925 aient été d'une façon quelconque des années d'expansion industrielle". Mais avant la fin des années 1920, la demande de terres riveraines s'accentue et les difficultés créées par les ententes de transfert de propriété se multiplient.

C'est au cours de la seconde moitié des années 1920 que l'on commence à s'intéresser davantage aux terres riveraines; en 1929, selon les Commissaires, le secteur riverain compte 64 entreprises, dont 32 se sont implantées au début de 1926. Une bonne moitié de l'expansion commerciale dans cette région depuis 1911 s'était produite au cours des quatre années précédentes.

Les perspectives immobilières s'étant améliorées, la Corporation doit faire face aux conséquences des restrictions imposées à sa marge de manoeuvre. En 1926, les négociations avec la Crosse & Blackwell au sujet du terrain situé à l'angle de la rue Fleet et de la rue Bathurst illustrent certains des problèmes auxquels se heurte la Corporation à cause des ententes. L'entreprise en question est disposée à signer un bail, mais uniquement si elle a la possibilité d'acheter le terrain dans un délai de trois ans — ce qui n'est pas possible en vertu du rapport 1385. Les Commissaires doivent donc rassurer l'entreprise et lui dire qu'il n'y aura "aucun problème pour obtenir le ... consentement".

Selon un rapport adressé en 1929 à la ville, les Commissaires du havre affirment que "les entreprises industrielles implantées en vertu de baux sur les terres des Commissaires" veulent généralement avoir le choix d'acheter ces terres. La ville considère le rapport 1385 comme la restriction la plus importante à ce moment-là car beaucoup d'endroits qui retiennent l'intérêt se trouvent près du littoral et relèvent du fédéral.

Les Commissaires exercent donc des pressions sur la ville pour qu'elle les aide à faire modifier les dispositions du rapport 1385 afin que la Corporation "soit en mesure d'effectuer des locations-ventes".

En 1931, la ville revient sur sa décision d'acheter des terres appartenant à la Corporation pour la construction d'un bâtiment administratif destiné à la police. La réaction de la Corporation est la suivante :

> ... les Commissaires désirent attirer l'attention du maire sur le fait que, si la décision du conseil municipal est telle que le prix d'achat doit être remis à la ville, il manquera aux Commissaires à peu près le même montant pour les paiements des fonds d'amortissement ... et les Commissaires devront donc demander à la ville un montant équivalent.

En 1933, la Corporation a besoin de 380 000 $ pour le fonds d'amortissement. De ce montant, l'argent découlant de la vente de terres représente 82 471 $; à titre de comparaison, mentionnons que la ville doit contribuer 217 358 $. En 1934, la Corporation déclare des arriérés de plus de 54 000 $ en impôts municipaux et, de plus en plus, la ville doit couvrir le déficit des Commissaires.

La vente de terrains et l'indépendance

En 1937, la Corporation se trouve dans une telle situation financière qu'elle doit réorganiser ses finances; elle augmente ses valeurs capitalisées, les faisant passer de 25 millions de dollars à 35 millions de dollars. Mais le refinancement, en lui-même, ne change pas beaucoup la situation : il s'agit simplement d'une reconduction de la dette. En même temps, les Commissaires assument de nouvelles obligations financières, dont certaines découlent de la décision de construire un aéroport dans les îles de Toronto.

En 1941, comme les Commissaires n'arrivent pas à éponger leur dette, la ville propose un plan de son propre cru, que la Corporation n'a pas d'autre choix que d'accepter étant donné sa situation financière. Ce programme de réduction de la dette a pour effet d'exiger un revenu annuel constant et important, ce qui force la Corporation à "accroître ses recettes à partir d'autres sources afin de couvrir ses dépenses d'exploitation et ses charges fixes". Les Commissaires craignent que le programme ne présente leurs activités sous un "jour défavorable" et préconisent de "bien faire comprendre à la ville les recettes directes et indirectes ainsi que les avantages qu'elle retire de son investissement dans le havre et des activités des Commissaires".

Le 5 juin 1942, la Corporation adopte les propositions de la ville, se plaignant jusqu'à la fin que le programme "accroîtra de façon considérable les montants qu'elle doit trouver chaque année pour couvrir les sommes payables à l'échéance et d'autres frais annuels des Commissaires". À compter de ce moment-là, les THC redoublent d'efforts pour vendre des terres, car la vente représente leur seule source de revenu sûre.

Le programme de refinancement et de réduction de la dette confère également aux fidéicommissaires de la Corporation, à savoir la National Trust Company et la Toronto General Trusts Corporation, un rôle important dans l'approbation des ventes et des transactions portant sur 870 hectares (2 150 acres) de terres des THC. Ceux-ci informent régulièrement les fidéicommissaires que telle ou telle transaction favorise l'aménagement à long terme du secteur riverain. Au moins à deux occasions, la Corporation se sert des fidéicommissaires pour repousser les propositions de la ville, qui cherche un endroit pour construire des logements temporaires dans l'après-guerre, au début dans les Eastern Harbour Terminals et plus tard à Sunnyside. Les Commissaires, bien qu'ils ne soient pas en faveur des constructions domiciliaires dans le secteur riverain, acquiescent aux demandes de la ville, à condition que les fidéicommissaires soient d'accord avec le projet. Finalement, celui-ci n'aboutit pas.

De façon générale, les transactions foncières de la Corporation ne prennent pas beaucoup d'ampleur pendant les années de guerre. Mais, au début de 1945, l'offre du journal The Toronto Star d'acheter un terrain de 2,8 hectares (7 acres) situé au 1 de la rue Yonge pour près de 466 000 $ marque le début d'une nouvelle phase dans les affaires financières de la Corporation. Cette relance, qui malheureusement ne dure pas longtemps, s'intensifie en 1949 par suite de la vente de deux terrains dans les Eastern Harbour Terminals : l'un à la Ontario Hydro Electric Power Commission et l'autre à la Consumers' Gaz Company. Au total, ils représentent 52,61 hectares (130 acres) de terres situées sur les rives du chenal maritime et du bassin d'évitage.

Bien que ces deux ventes soient importantes en raison de leurs répercussions sur la propriété des terres riveraines, il y a aussi d'autres considérations. Parmi les terres visées par les deux transactions, seulement une parcelle relativement petite, qui est réservée pour servir de quai public, ne peut être vendue. Les ventes dépendent aussi du consentement de la ville -- qui l'accorde à l'unanimité.

Dans les années 1950, la Corporation commence de gros travaux d'aménagement de nouveaux terminaux maritimes dans la zone centrale et celle des Eastern Harbour Terminals. Elle entreprend l'expansion des installations portuaires, qu'elle possède et exploite, en prévision de l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Même s'il ne semble pas y avoir d'implications quant à la propriété du port élargi à ce moment-là, la question de la propriété refait surface au début des années 1970. La croissance prévue du trafic portuaire et des recettes provenant de la manutention des produits ne se concrétise pas. Avec des frais permanents élevés et des recettes inférieures aux niveaux prévus, la dette des Commissaires commence à grimper, passant de 10 millions de dollars dans les années 1970 à 33 millions de dollars en 1984.

Les avoirs fonciers de la Corporation offrent une solution au problème de la dette; les résultats sont si bons que, dans leur rapport annuel de 1987-1988, les Commissaires peuvent annoncer qu'ils n'ont plus de dettes; ils disposent même d'un excédent d'exploitation de 2,7 millions de dollars.

Les questions actuelles de la propriété

En 1911, la question de la propriété des terres riveraines était primordiale alors qu'on s'est demandé si Toronto avait besoin d'un nouvel organisme portuaire. Le conseil municipal, dans ses rapports avec la National Iron Company, était considéré comme étant incapable d'agir dans l'intérêt public, selon les critères de certains groupes comme le Board of Trade. De plus, comme il a été mentionné plus haut, avec l'expérience de l'ère du chemin de fer, bon nombre de Torontois étaient convaincus que la propriété publique était essentielle si l'on voulait contrôler la nature et le rythme d'aménagement du secteur riverain. Si l'on prit la décision de créer les Toronto Harbour Commissioners et de leur confier l'administration de pratiquement tout le secteur riverain, allant de la Humber à l'avenue Victoria Park, c'était parce qu'on pensait que ces mesures étaient d'intérêt public et qu'elles permettraient de réglementer l'aménagement.

La propriété publique est-elle aussi justifiée aujourd'hui qu'en 1911 pour l'avenir du secteur riverain de Toronto?

La propriété publique est-elle toujours le meilleur instrument stratégique pour régler les problèmes actuels et pour poser les bases de l'aménagement futur du secteur riverain de Toronto?

La Loi concernant les Commissaires du havre de Toronto donne à ceux-ci des pouvoirs considérables en matière de propriété foncière. Mais, même si la Loi de 1911 n'avait pas une aussi grande portée, le simple fait que la Corporation possède autant d'avoirs fonciers lui assure un droit à la parole dans n'importe quelle discussion sur la situation actuelle et l'avenir de la région. Toutefois, il faut tenir compte de certaines questions importantes au sujet du rôle de la THC.

Dans quelle mesure le droit de propriété de la THC sur les terres riveraines intervient-il lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes actuels?

Peut-on toujours soutenir que la THC devrait continuer à posséder et à administrer autant de biens?

La THC peut-elle posséder moins de biens et continuer à fonctionner de façon efficace et à assumer son mandat?

Certes, la ville et le gouvernement fédéral renoncèrent à leur droit de propriété sur les terres de la THC, mais ni l'un ni l'autre n'abandonna tout contrôle du secteur riverain. Les deux conclurent avec la Corporation diverses ententes sur les genres de transactions foncières qu'elle pouvait entreprendre. Toutefois, au fil des ans, le fédéral et la ville relâchèrent leur contrôle, non pas vraiment à dessein, mais pour réduire la dette de la Corporation.

Étant donné les besoins financiers pressants de l'organisme, la ville ne s'est pas vraiment arrêtée à la question de la propriété, qui était pourtant à l'origine de la création de la Corporation. En fait, à un moment donné en 1945, le bureau de contrôle de la ville informa la THC

qu'elle devrait revoir ses méthodes d'aliénation des terres et de fixation des prix afin de pouvoir "aménager plus rapidement les terres portuaires ...".

Il s'agit maintenant de savoir si la ville et le gouvernement fédéral doivent continuer à jouer le rôle limité qu'ils semblent s'être attribué pour ce qui est du contrôle de l'aménagement.

La ville et le gouvernement fédéral devraient-ils modifier les rapports qu'ils entretiennent actuellement avec la THC lorsqu'il s'agit d'aménagement ou de transactions concernant les propriétés riveraines qui leur appartenaient jadis?

Le fait que la ville régit la majorité des nominations à la THC joue-il un rôle important dans l'examen des questions de propriété et de contrôle?

La valeur des terres riveraines a monté en flèche ces dernières années : les transactions immobilières, qui ne représentaient jadis que des centaines de milliers de dollars, se chiffrent aujourd'hui à des millions de dollars.

Compte tenu de la taille des avoirs fonciers de la THC et du marché immobilier actuel à Toronto, on peut aussi supposer sans grand risque d'erreur que les biens de la THC représentent des milliards de dollars. Il est donc utile de se poser plusieurs questions :

La situation immobilière à Toronto crée-t-elle des problèmes particuliers quant au droit de propriété sur les terrains que possède la THC dans le secteur riverain?

S'il y a des considérations particulières, quel intérêt devrait avoir la ville?

Le gouvernement fédéral a-t-il un intérêt spécial dans les terres situées dans le secteur riverain de Toronto?

La propriété et la juridiction

On confond de plus en plus aujourd'hui le droit de propriété sur les terres riveraines et la juridiction nécessaire à l'exercice d'un certain contrôle sur ces terres et lots de grève. Cette incertitude vient, du moins en partie, de l'ampleur de l'aménagement dans le secteur riverain. Grâce au remblayage et au dragage, on a pu créer des terres qui n'existaient pas auparavant. C'est ainsi qu'on a gagné 931 hectares (2 300 acres) depuis 1911.

Le cadre de référence législatif de la Corporation a aussi toute son importance quand il s'agit de définir la propriété et la juridiction -- et de semer la confusion. L'article 5 de la Loi de 1911 concernant les Commissaires du havre de Toronto situe ainsi le port et le havre de Toronto :

> à l'Ouest d'une ligne tirée franc Sud astronomiquement à un mille statutaire du point où la limite est de la cité coupe la ligne de rivage du lac Ontario, à l'eau haute, à l'Est d'une ligne tirée franc Sud astronomiquement à un mille statutaire du point où une ligne tirée franc Sud astronomiquement de la limite ouest de la cité, sur le chemin longeant le lac, coupe la ligne de rivage du lac Ontario, à l'eau haute, et au Nord des lignes tirées des extrémités Sud des deux dites lignes par un point situé à un mille statutaire franc Sud astronomiquement à partir du phare de Gibraltar-Point; ainsi que les quais particuliers et autres propriétés riveraines et lots de grève dans les limites de la cité; et aussi les docks, rivages et grèves de l'île et de la péninsule.

Selon l'article 13 de la loi, les Commissaires ont juridiction sur la vaste région définie comme étant le havre de Toronto, mais ils n'en ont pas la possession. Après la Loi de 1911, le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario ont adopté divers textes de loi définissant le havre de Toronto. Selon l'entente portuaire de 1963 entre le fédéral et l'Ontario, (Federal Ontario Harbour Agreement Act, 1963) le havre de Toronto comprend les eaux du port

intérieur, et c'est le gouvernement fédéral qui est propriétaire du havre. La loi confirme aussi le droit de propriété de la province sur les autres terres ou lots de grève situés hors du havre défini et qui n'ont pas été cédés.

Par suite de l'adoption des lois de 1911 et de 1963, les Commissaires ont juridiction sur une vaste étendue, mais leur juridiction est sujette aux droits de propriété des gouvernements fédéral et provincial dans les limites de cette zone.

Sur le plan historique, les ententes conclues entre les divers intervenants n'ont fait qu'embrouiller davantage la question de la propriété. Dans les premières années de son existence, la THC était tenue d'obtenir le consentement de la ville et du gouvernement fédéral pour se défaire des propriétés.

Le consentement, comme nous l'avons vu, était une condition du transfert des terres qui doit être respectée en vertu du Protocole d'entente intervenu en 1917 entre la ville et la Corporation et en vertu du rapport 1385. Chacune de ces ententes était une réaction à l'incertitude entourant les questions de la propriété et du contrôle lorsque venait le temps d'hypothéquer des terres de la Corporation. Elles avaient pour but de lever tout doute quant à la nature, à l'étendue et au statut des biens dont la THC assumait la gestion. Toutefois, en vertu de ces ententes, même si les Commissaires du havre de Toronto détenaient des droits de propriété, la ville et le gouvernement fédéral avaient un droit de contrôle qu'ils pouvaient exercer en refusant de donner leur consentement pour la vente de certains biens se trouvant entre les mains de la THC.

Il importe de noter que, outre les Commissaires du havre de Toronto, il existe plus de 30 organismes publics qui interviennent activement dans le secteur riverain de Toronto. Au même titre que les propriétaires privés, ces organismes fédéraux, provinciaux, régionaux et municipaux exercent des droits de propriété sur certaines parties du secteur riverain de Toronto. Les organismes publics peuvent aussi se prévaloir d'un droit distinct pour régir et contrôler certains aspects de la région.

La multiplicité des propriétaires et des juridictions soulève un certain nombre de questions concernant le port de Toronto et l'ensemble du secteur riverain.

Comment procéder pour déterminer la propriété et l'autorité qui est habilitée à agir dans le cas du port de Toronto?

Faudrait-il que ce soit une entité privée ou publique?

Faudrait-il établir une distinction entre la propriété du port et l'autorité habilitée à le contrôler et à le gérer?

Dans l'affirmative, quel doit être le régime de possession du port et comment faut-il en assurer la gestion?

L'UTILISATION DU TERRAIN

En 1850, un éditorial du Maclean's Anglo-American Magazine donne l'évaluation suivante du secteur riverain de Toronto :

> Le secteur riverain de Toronto, s'étendant sur une distance de deux à trois milles et jusqu'à aujourd'hui presque inoccupé, sera maintenant utilisé par le réseau ferroviaire.
>
> Juste à côté, longeant le côté sud de la rue Front pour trois quarts de mille et située immédiatement à l'est du Vieux Fort, une bande de terrain d'une largeur moyenne d'environ 100 pieds était, il y a quelques années, réservée pour le public en tant que lieu de promenade ou d'agrément, mais les compagnies ferroviaires se la sont maintenant appropriée pour leur propre usage.
>
> On a beaucoup écrit récemment, et on a dit encore davantage, au sujet de cette occupation du secteur riverain par les compagnies ferroviaires. D'aucuns préconisent la transformation en voies, briques et mortier de chaque pied de terrain actuellement en friche. D'autres, plus intéressés par la santé des générations à venir que par la commodité de la génération présente, insistent pour que ces terrains soient réservés pour la fin à laquelle ils étaient destinés à l'origine. Tous doivent admettre que les intérêts du public et ceux des compagnies ferroviaires se recoupent dans leurs aspects les plus importants, et qu'il faut fournir à ces compagnies toutes les facilités nécessaires à leur travail. Mais si, en ce faisant, l'on jugeait opportun de sacrifier ces terrains publics à l'entreprise -- la vie et l'âme de toutes les villes commerciales -- il ne faut pas oublier que la postérité a des droits que les représentants de la population doivent respecter aujourd'hui, et que nous devons faire des efforts pour fournir des espaces verts à ceux qui viendront après nous.

Nous serions sûrement coupables si, dans les limites de la ville de Toronto, qui s'élève sur une superficie de six milles carrés et qui, il y a cinquante ans, commençait tout juste à émerger de la forêt, nous ne puissions réserver quelques acres de terrain à cette intention.

Plus tard au XIX^{e} siècle, les descriptions du secteur riverain attestent que les craintes des chroniqueurs de Maclean's se sont effectivement réalisées. On peut notamment lire ce qui suit dans un rapport de la ville de Toronto :

Le secteur riverain, du Queen's Wharf en allant vers l'est, mesure à peine deux milles. Près de la moitié de cette surface est actuellement occupée et contrôlée par les chemins de fer, à l'exclusion du grand public et des navires...

L'aménagement du secteur riverain de Toronto avait donc produit un terrain qui ne servait essentiellement qu'à une seule activité.

L'utilisation du terrain et les compagnies ferroviaires

La domination du secteur riverain par les compagnies ferroviaires pose problème pour diverses raisons : elle limite l'accès aux rives et fait qu'il est difficile de résoudre les problèmes sanitaires et environnementaux liés au secteur. De plus, elle réduit l'utilité du port et rend presque impossible la modification des conditions dans le secteur riverain parce que les compagnies ferroviaires, qui possèdent les propriétés clés dans ce secteur, le contrôlent si étroitement.

Au début du siècle, les demandes de changement se font plus pressantes. L'ordonnance de 1909 concernant le viaduc atteste que le changement se poursuivra et que la mainmise des compagnies ferroviaires sur le secteur riverain est dorénavant brisée. L'accès permettra le développement optimal du secteur riverain de Toronto. La campagne du Board of Trade en faveur de la création d'un organisme indépendant qui serait chargé de mener à bien le changement vise à donner à la ville l'outil dont elle a besoin pour réussir.

Une observation subséquente de la THC résume bien la position de la ville concernant l'utilisation qui est alors faite du secteur riverain et les plans qui ont été élaborés en vue de son aménagement :

> La meilleure façon d'exploiter la beauté naturelle du havre et du secteur riverain de Toronto au profit de la ville est un problème qui a retenu périodiquement l'attention des citoyens et qui a été abordé d'une manière un peu nonchalante et décousue par divers conseils municipaux du passé. Que la possession d'un port sans pareil sur les Grands Lacs doive apporter non seulement un certain plaisir esthétique mais aussi des espèces sonnantes à l'heureuse municipalité qui devrait en être propriétaire est un sentiment qui a toujours été présent à l'esprit des gens et a été exprimé à l'occasion par les hommes les plus directement intéressés. Mais c'est seulement ces deux dernières années que cette pensée et son expression ont été traduites en mesures concrètes, et la ville a prospéré, jusqu'à atteindre sa population actuelle de 425 000 habitants, sans presque aucune aide de son havre.
>
> En 1910, divers incidents liés au matériel portuaire, qu'il ne convient pas de décrire ici, ont rendu l'opinion publique extrêmement favorable à l'aménagement progressiste du secteur riverain. Cette tâche a été entreprise d'une façon intéressée et intelligente par le Board of Trade et le Conseil municipal, un plan a été approuvé, et la possibilité de créer la Corporation a été soumise à la population, avec le résultat qu'en 1911, le gouvernement fédéral a adopté une loi créant un nouvel organisme nommé les Commissaires du havre de Toronto, à qui ont été conférés des pouvoirs touchant la gestion et l'aménagement du havre de Toronto ainsi que l'amélioration du secteur riverain de la ville en général.

Le plan de 1912

Le 14 novembre 1912, le maire intérimaire de Toronto reçoit une communication que la ville attend depuis plus d'un an :

> Les Commissaires du havre de Toronto sont très heureux de vous présenter sous ce pli le plan qu'ils ont élaboré en vue de l'amélioration du havre de Toronto et du secteur riverain et de l'assèchement du district anciennement connu sous le nom de baie Ashbridge's. Ce plan est le résultat de huit mois d'étude et de dur travail effectués par le personnel des Commissaires ainsi que de nombreuses réunions de la Corporation, à l'occasion desquelles chaque étape suggérée du plan d'aménagement a été prise en considération et discutée.
>
> Par conséquent, nous croyons que le plan que nous vous présentons aujourd'hui constitue la méthode la plus économique et la plus efficace qui puisse être élaborée pour l'expansion du havre et l'amélioration du secteur riverain.
>
> Le plan finalement adopté par les Commissaires permet l'aménagement du havre au point de vue tant commercial qu'industriel ainsi que la mise en valeur des aspects esthétiques du secteur riverain.

La réaction immédiate au plan d'aménagement du secteur riverain présenté par la THC est enthousiaste. The Mail and Empire, l'un des quotidiens de Toronto, s'exclame :

> De tous les avantages qu'une politique progressiste a apportés à Toronto, ce plan d'amélioration du havre pourrait facilement se révéler le plus important. Il donnera une impulsion formidable à la ville et il hâtera le jour où elle comptera un million d'habitants.

Le plan des Commissaires du havre de Toronto touchant l'amélioration du secteur riverain doit coûter 19 millions de dollars et prendre dix ans. Il divise le secteur riverain en trois parties : la partie est, une fois que la baie Ashbridge's sera asséchée, deviendra un district portuaire industriel, et l'aménagement dans la partie centrale sera de

nature surtout commerciale et maritime. En même temps, une parcelle de 6,9 hectares (17 acres) au bas de la rue Bathurst est réservée à l'industrie légère alors que la rive à l'ouest de la rue Bathurst jusqu'à la rivière Humber doit servir à des parcs, des promenades et des boulevards. Les clubs nautiques privés de Toronto, situés dans la partie centrale, seront reconstruits dans la partie ouest.

Le plan de 1912 prévoit des améliorations de taille aux installations maritimes existantes, le dragage de la baie, la construction d'une digue de la rivière Humber à l'avenue Woodbine ainsi que l'élargissement et l'approfondissement de l'accès au havre des Eastern et Western channels. Chaque aspect du plan vise l'aménagement d'un secteur riverain qui sera non seulement fonctionnel mais aussi magnifique et grandiose.

Détail important, le plan envisage de combiner plusieurs utilisations dans chaque partie du secteur riverain. Par exemple, le district industriel du port, aménagé sur le lit asséché de la baie Ashbridge's, accueillera l'industrie lourde et les installations maritimes dont elle a besoin, mais comprendra aussi des parcs et des espaces pour les loisirs. De même, la partie centrale regroupera des installations commerciales, portuaires et industrielles ainsi que des espaces ouverts sur le flanc ouest. Le secteur riverain ouest sera un endroit de villégiature pour la ville et rassemblera des promenades, une piste d'équitation, une plage, ainsi qu'une "station balnéaire artistique".

La THC estime pouvoir créer 77 hectares (190 acres) de parcs sur le terrain récupéré entre la rue Bathurst et la rivière Humber. Un nouveau boulevard longeant le lac reliera les extrémités est et ouest du secteur riverain aux îles de Toronto, des ponts seront construits sur les Western et Eastern channels et le boulevard se prolongera d'une île à l'autre.

Cela ne signifie toutefois pas que des priorités claires ne sont pas fixées au plan de 1912. Au contraire. La priorité fondamentale concerne l'aménagement industriel dans la baie Ashbridge's et au bas de la rue Bathurst. Vient ensuite l'aménagement maritime, d'abord dans la baie Ashbridge's, puis au bas de la rue Bathurst. On envisage, pour la partie centrale, la construction d'un immense quai

et de nombreux entrepôts entre le bas de la rue Bay et celui de la rue York mais il faudra attendre que diverses questions ayant trait à la propriété soient résolues. Enfin la troisième priorité de la Corporation comprend des parcs, le boulevard de 19,3 kilomètres (12 milles) longeant le bord de l'eau, et une voie navigable abritée entre la rivière Humber et le parc Victoria.

Le plan des Commissaires trouve sa source dans divers événements importants survenus antérieurement. En 1904, par exemple, un incendie détruit une grande partie du centre sud de la ville, au bas de la rue Bay. La Ontario Association of Architects élabore donc, en 1906, un nouveau plan d'aménagement du centre-ville. Saisissant cette occasion d'examiner et de repenser la planification du centre de Toronto, l'association avait inclus dans son plan une proposition touchant le réaménagement du secteur riverain et l'assèchement de la baie Ashbridge's.

Mais l'association n'avait pas été la seule à présenter un plan : en 1908 et 1909, la Guild of Civic Art produit également ses propres plans, qui incluent aussi des propositions en vue de l'assèchement de la baie Ashbridge's. Le Board of Trade présente un autre plan en 1909, lui aussi centré sur la baie Ashbridge's, proposant qu'elle soit asséchée à des fins industrielles.

Pour citer les paroles d'un commentateur : "Il y avait de la planification dans l'air ..." La Corporation voit le jour à point nommé pour pouvoir profiter à la fois de l'enthousiasme certain manifesté à l'égard de la planification de Toronto et de la substance des propositions qui avaient précédé son plan de 1912, lesquelles s'entendaient toutes sur deux notions : d'abord, l'espace industriel à Toronto devenait de plus en plus limité et devait être élargi; ensuite, la ville devait régler les problèmes de son port et physiquement relier les futurs districts industriels et maritimes. En 1908, un article intitulé "A Plan for Improving Toronto Harbour" (Plan d'amélioration du havre de Toronto), paru dans la revue Industrial Canada, associait les deux idées, pour conclure ce qui suit :

... Les fabricants perdront à moins de pouvoir profiter du transport maritime. Ils doivent pouvoir l'utiliser pour leurs matières premières et distribuer leurs produits finis. S'ils n'obtiennent pas le service dont ils ont besoin à Toronto, ils iront le chercher ailleurs ... Voici la proposition en quelques mots ... À l'extrémité est de la baie, la ville est propriétaire d'un grand marécage, facilement accessible par voie ferrée, qui pourrait être remblayé et devenir un parc industriel remarquable.

Une évaluation initiale

Deux ans après avoir été rendus publics, les plans des Commissaires font l'objet d'une conférence d'envergure qui réunit des urbanistes et des conseillers municipaux. Robert Gourlay, nommé à la Corporation par le Board of Trade, y expose alors un certain nombre de principes qui orienteront l'aménagement du secteur riverain de Toronto. Le premier de ceux-ci, le maintien de la propriété publique, est considéré par Gourlay comme une façon d'assurer que "l'aménagement profite le plus possible aux citoyens, individuellement et collectivement, de génération en génération". D'après lui, l'aménagement du port et la création de sites industriels constituent des priorités commerciales évidentes.

Pour appuyer l'aménagement portuaire et industriel, la région doit être étroitement reliée par des routes et des voies ferrées au reste de la ville et aux régions environnantes. Mais il importe que les loyers soient fixés à un niveau qui "encouragera le nouveau venu dans le secteur de la fabrication ..."

Cependant, Gourlay ne limite pas l'aménagement du havre aux fonctions portuaires et industrielles. Il note que le plan de 1912 soulignait les possibilités récréatives du secteur riverain. Il voit même le jour où le secteur riverain deviendra "l'endroit de villégiature privilégié des citoyens ... pour ceux qui rêvent de passer leurs étés au bord de l'eau ..."

Selon Gourlay, le plan de 1912 rendra 435,8 hectares (1 077 acres) accessibles à l'aménagement commercial et industriel; le remblayage ajoutera quelques 158,6 hectares (392 acres) aux près de 202,3 hectares (500 acres) de terrain riverain existant destiné à l'aménagement de parcs, surtout dans l'ouest de la ville. Le terrain sera utilisé à des fins variées, qui devront toutefois être compatibles avec le schéma d'aménagement du secteur riverain et des régions adjacentes. Gourlay fait remarquer que la THC a refusé que le terrain soit utilisé pour l'industrie lourde, "sauf dans les conditions les plus modernes", pour le motif que "la santé des citoyens doit être la première considération".

Les membres de l'un des auditoires de Gourlay ne sont pas convaincus que des industries peuvent être implantées dans le secteur riverain sans éventuellement causer des problèmes dans les régions adjacentes. Mais les critiques les plus virulentes sont réservées pour l'aménagement du reste de la ville, surtout parce que le plan ne prévoit pas de logements pour les employés des industries qui s'établiront dans le secteur riverain. Gourlay réplique que l'est de la ville n'est pas "très peuplé" et que la THC a prévu des transports rapides qui donneront aux travailleurs accès au secteur riverain.

Mais les critiques sont préjudiciables : le plan semble avoir été conçu en vase clos et n'avoir pas prévu "des logements appropriés" pour les travailleurs du secteur industriel.

Des progrès rapides

Quelques années après la conférence de planification urbaine tenue en 1914, Edward L. Cousins, ingénieur en chef de la Corporation, peut déclarer que cette dernière a accompli des progrès sensibles vers la réalisation de ses objectifs touchant l'aménagement et l'utilisation du terrain : des terrains sont réaménagés à des fins industrielles dans l'est de la ville et des parcs apparaissent dans l'ouest.

La partie centrale du secteur riverain, cependant, continue de présenter des difficultés parce que les questions de la propriété et des droits de riverain n'ont toujours pas été réglées. Une fois cette étape franchie, l'utilisation du terrain dans la partie centrale connaîtra des changements considérables : initialement limité à la zone comprise entre les rue Bay et York, le remblayage pour l'expansion du port sera éventuellement étendu à l'est et à l'ouest. Pour des raisons techniques, la ligne de délimitation du havre sera déplacée 335,3 mètres (1 100 pieds) plus au sud et s'étendra sur 2 kilomètres (1,25 mille), de la rue Bathurst à la rue Yonge. Les 81 hectares (200 acres) de terrain ainsi créés seront aussi utilisés pour des fins commerciales et industrielles et pour des entrepôts.

En même temps, la situation financière de la Corporation motive de plus en plus les décisions touchant les transactions foncières et l'utilisation du terrain. Au début des années 1920, les Commissaires décident de commencer à aménager le parc d'attractions Sunnyside, en partie parce qu'un groupe américain est censément sur le point d'ouvrir un parc semblable près de High Park. Ce sont toutefois les considérations financières qui sont déterminantes. Comme l'admet à l'époque Edward L. Cousins : "Nous n'avons d'autre choix que de faire du secteur riverain ouest une source de revenu."

Durant les années 1920, un autre facteur intervient : la Corporation estime de plus en plus que les conditions régissant son droit de propriété limitent les possibilités de développement. Ainsi, la ville avait décidé de réserver des terres dans l'est pour une station d'épuration, décision particulièrement grave parce qu'elle limite l'expansion industrielle éventuelle des Eastern Harbour Terminals et parce que, d'après la THC, la valeur du terrain que la station occupe ne peut qu'augmenter.

Dans la zone des Eastern Harbour Terminals, il y a aussi le problème des parcs, dont il est impossible de retirer des revenus et qui sont jugés incompatibles avec une station d'épuration ou une zone industrielle. À l'occasion d'une conférence entre la Corporation et la ville, tenue vers le milieu de l'année 1927, les Commissaires recommandent instamment que la station de traitement soit déplacée plus à l'est, que l'aménagement de parcs commence à l'est du

Coatsworth Cut, et que la région située entre le Eastern channel et le Coatsworth Cut soit réservée entièrement à l'industrie.

Les discussions entre les deux groupes se poursuivent par intermittence tout au long de 1928 et de 1929, mais elles ne sont pas tellement pertinentes car l'expansion industrielle ne prend pas beaucoup de place dans les Eastern Harbour Terminals à cette époque. Il n'est donc pas surprenant que la question de l'utilisation des terrains dans ces terminaux perde graduellement tout intérêt, pour ne refaire surface qu'à la fin des années 1940.

La suppression des parcs dans la zone des Eastern Harbour Terminals va dans le sens des projets de la Corporation pour la construction d'un avant-port, annoncée à deux reprises, d'abord en 1928 puis en 1931.

Un avant-port augmenterait sensiblement les installations maritimes dans le havre. Cette proposition est liée en partie à l'ouverture prochaine du canal Welland. Toronto se doit d'être prêt à profiter de l'augmentation prévue du trafic maritime que le canal apportera à la ville. L'avant-port proposé fournirait aussi les installations nécessaires aux entreprises qui viendraient s'implanter dans les Eastern Harbour Terminals et pour lesquelles de l'espace deviendrait disponible si la station d'épuration et les parcs étaient déplacés vers l'est.

La réaction au projet de la Corporation de construire un avant-port au sud de la rue Leslie est assez partagée. Ainsi, The Telegram déborde d'enthousiasme :

> Si tous ces rêves se réalisent, le secteur riverain del'est, que les travaux de la Corporation ont déjà énormément changé, deviendra méconnaissable, mais cet aménagement permettra un énorme développement industriel, et les plages seront grandement améliorées, de l'avis unanime des contribuables de l'est de la ville.

Pour sa part, The Toronto Star maintient que les propositions vont à l'encontre de l'orientation préconisée dans le plan de 1912. Les changements apportés à l'utilisation du terrain, affirme-t-il, "mutileraient au point de les rendre méconnaissables" les plans d'aménagement du secteur riverain

de l'est qui ont été proposés et acceptés en 1912. La Corporation est toutefois consciente de ses priorités. D'après Edward L. Cousins, "... le havre venait au deuxième rang, seulement après la région industrielle qui devait être aménagée, les parcs arrivant en troisième position. Il s'agissait essentiellement d'assécher 2 000 acres de terrain riverain, dont 800 devaient servir à des parcs et 1 200 à des fins industrielles".

Questions liées à l'utilisation des terrains entre 1925 et 1960

De temps à autre, les priorités de la Corporation en ce qui concerne l'utilisation du terrain créent des conflits avec la ville. En 1925, par exemple, celle-ci demande à la Corporation de coopérer avec le Commissioner of Assessment (Commissaire à l'évaluation) et la Town Planning Commission (Commission d'urbanisme) "afin de créer un quartier résidentiel dans la région industrielle de la baie Ashbridge's". La ville fait cette proposition "afin que les centaines d'acres au bord du lac puissent être vendus plus rapidement et que le produit de cette vente puisse servir à réduire le taux d'imposition". La Corporation ne tient pas compte de la suggestion.

Dans les années 1940, la ville propose l'établissement de dépotoirs au sud de l'avenue Unwin; elle est poliment informée par l'organisme que : "la présence de dépotoirs dans cet endroit nuirait au district et à son aménagement futur ..." La Corporation suggère un autre endroit -- situé sur une propriété municipale. Une proposition de la ville touchant la construction de logements d'urgence pour le temps de la guerre dans les Eastern Harbour Terminals est aussi rejetée par la Corporation; elle approuve toutefois, à contrecoeur, une autre proposition de la ville concernant la construction de logements temporaires à Sunnyside, pourvu que les conseillers financiers et les obligataires de l'organisme soient d'accord.

Il arrive aux Commissaires de se servir de la ville dans ses rapports avec les autres propriétaires concernant l'utilisation du terrain. En 1944, Tip Top Tailors demande à la Corporation de ne pas donner suite à ses projets touchant la construction de casernes navales immédiatement à l'ouest de

la propriété de la compagnie, alléguant que la présence de ces casernes réduira la valeur de sa propriété. La Corporation répond que la construction des casernes est un projet municipal et se fera sur un terrain qui lui a été transféré par la ville en 1914, en vertu d'une entente donnant à cette dernière le droit de faire ce qu'elle désire de la propriété. La Corporation suggère à Tip Top de se plaindre à la ville parce qu'il s'agit "d'une idée de la ville et que la construction des casernes est sa prérogative".

Ces incidents et d'autres semblables découlent de différends relativement mineurs au sujet de l'utilisation du terrain dans le secteur riverain. Des questions plus importantes se posent à la fin de 1943, lorsque la ville déclare qu'une grande partie du secteur riverain central est une zone réservée aux espaces vides et encore une fois en 1945, année où le gouvernement fédéral propose d'y construire un grand terminal de fruits et de légumes. La proposition de zonage de la ville englobe le secteur compris entre le Queen's Quay et les rues York, Harbour et Yonge ainsi que les étendues de terrain situées en face. La Corporation soutient ce qui suit : "À cet égard, les Commissaires songent aux fonctions et obligations que la Loi leur impose ... et, même s'ils reconnaissent que des espaces libres sont souhaitables dans le secteur riverain, ils estiment que cette décision leur revient ultimement et qu'il ne faut pas leur lier les mains ..." La ville commence par rejeter l'argument des Commissaires, mais elle finit par s'y ranger.

En 1945, le ministre de l'Agriculture, T.L. Kennedy, propose qu'un terminal de fruits et de légumes soit construit sur une parcelle de 4,05 hectares (10 acres) située à l'est de la rue Yonge, au sud de la rue Fleet. Cette idée découle, en partie, d'une proposition que la Corporation elle-même a déjà présentée concernant le secteur compris entre le Queen's Quay et les rues Fleet, Jarvis et Sherbourne — idée que l'organisme rejette maintenant comme étant incompatible avec ses plans et ses besoins actuels.

Les Commissaires attirent l'attention des représentants fédéraux sur les Eastern Harbour Terminals, où il est possible d'acheter des terrains à 32 000 $ l'hectare (15 000 $ l'acre). Même si le gouvernement fédéral préfère toujours l'emplacement plus central, il finit par renoncer à son projet devant la résistance des Commissaires.

À la fin des années 1940, on commence à s'intéresser de plus près aux biens de la Corporation, et celle-ci réagit en mettant des propriétés en vente. Deux transactions qui ont eu lieu pendant cette période amènent de nouveaux propriétaires dans la région, et ont un impact considérable sur l'utilisation du terrain dans le secteur riverain : il s'agit de la vente de terrains dans les Eastern Harbour Terminals à la Ontario Hydro Electric Power Commission et à Consumer's Gas.

Jusqu'alors, la ville a obligé la THC à respecter ses engagements visant l'aménagement du quartier contigu au Ship Channel en parcs et en zones récréatives et nautiques. Mais, les ventes à Hydro et à Consumers étant presque un fait accompli, et consciente à l'extrême de la situation financière de la Corporation, la ville accepte d'apporter à l'utilisation du terrain le changement longuement recherché par l'organisme; le gouvernement fédéral donne également son consentement et apporte les modifications qui s'imposent au PC 1385.

La ville a déjà convenu que, en échange de la propriété entre le Coatsworth Cut et Woodbine Beach, elle appuiera la Corporation dans ses efforts pour obtenir des terrains riverains supplémentaires au sud de la région située entre la rue Leslie et le Coatsworth Cut : non seulement a-t-elle frayé la voie à l'expansion des activités industrielles dans les Eastern Harbour Terminals, mais elle a jeté les fondements de l'aménagement éventuel du Outer Harbour Headland -- Leslie Street Spit.

Pendant l'après-guerre, la Corporation s'occupe de terminer et d'amplifier ses réalisations préalables dans le secteur riverain, donnant la priorité à l'achèvement du remblayage dans le port entre les rues Yonge et Parliament.

Remblayer le secteur permettra aux Commissaires de construire de nouvelles installations maritimes en prévision de l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent. De plus, à cause des plans d'aménagement industriel, il y a lieu de faire du remblayage supplémentaire dans les Eastern Harbour Terminals. Les deux projets utilisent le déblai produit par la construction du premier métro de Toronto; les entrepreneurs sont d'ailleurs très heureux de disposer d'un endroit pas trop éloigné pour se débarrasser des déblais.

Bold Concept

Vers le milieu des années 1960, un certain nombre de tendances commencèrent à modifier ce qui avait été consolidé et amplifié dans le schéma de l'utilisation des terres : des entreprises déménagent vers les banlieues, lesquelles deviennent des villes proprement dites et se mettent à contester la domination économique et politique que la ville exerce de longue date sur la région métropolitaine. Pour contrer ces tendances, les autorités municipales élaborent un nouveau plan officiel, qui est adopté en 1969, en vue d'accroître la base commerciale et résidentielle de Toronto.

Dans ce climat d'inquiétude au sujet de l'avenir de la ville, la THC produit, en janvier 1968, son propre plan intitulé A Bold Concept for the Redevelopment of the Toronto Waterfront comme sous le nom Bold Concept. Elle y propose un certain nombre de changements fondamentaux à l'utilisation des terrains dans le secteur riverain : un nouvel avant-port; un nouvel aéroport au centre-ville, au sud des îles de Toronto, qui pourrait accueillir des avions à réaction; Harbour City, lotissement résidentiel pour 50 000 personnes devant être situé à l'emplacement existant de l'aéroport des îles; des parcs plus vastes dans les îles et un complexe sportif de style olympique comprenant un stade recouvert d'un dôme dans les Eastern Beaches, à l'est de Coxwell. Pour reprendre les propres paroles des Commissaires dans Bold Concept, ils offrent "le secteur riverain de demain, aujourd'hui".

Le plan n'est pas accepté sans réserve : selon les fonctionnaires fédéraux, qui examinent la proposition touchant l'avant-port, il ne s'agit que :

d'un plan immobilier destiné à mettre en valeur les terrains des Commissaires du havre de Toronto, étant donné le prix élevé de l'immobilier dans la partie centrale du havre de Toronto. Les Commissaires désirent reconstruire les terminaux actuels de marchandises dans un nouvel avant-port afin de pouvoir faire un meilleur usage du terrain sur lesquel ces terminaux sont actuellement construits.

D'autres événements se produisent qui influent aussi sur l'utilisation qui sera faite des terrains dans le secteur riverain de Toronto et dans les régions adjacentes. En 1968, le Canadien National et le Canadien Pacifique annoncent un plan touchant la construction de Metro Centre, réaménagement massif de terres qui leur appartiennent dans le secteur riverain. Le gouvernement fédéral crée Harbourfront en octobre 1972 et le plan officiel de la ville de Toronto pour 1978 entend notamment éviter toute croissance excessive dans la ville, au profit des régions périphériques. Les Commissaires ne sont plus les seuls à planifier ou à réaliser de gigantesques projets d'aménagement dans le secteur riverain.

Les événements récents

Depuis la fin des années 1970, la région entourant le port et le havre a changé du tout au tout. L'aménagement d'Harbourfront, situé immédiatement à l'ouest de la partie centrale, est presque terminé. Plutôt que d'être le lieu d'une activité portuaire et industrielle hostile, moribonde ou périmée, cette zone abonde maintenant en boutiques, bureaux, galeries, théâtres, restaurants, patinoires, terrains de pique-nique et ports de plaisance; elle dispose aussi d'une promenade au bord de l'eau et contient des logements pour des familles de tailles et de revenus divers; en fait, la région prolonge la ville jusqu'au lac et, en regroupant diverses activités, elle possède un franc caractère urbain.

Même si l'envergure et la nature des plans d'aménagement de Harbourfront ont reçu beaucoup d'attention récemment, le Conseil municipal a approuvé d'ambitieux projets d'aménagement commercial dans le secteur riverain et dans la région environnante, comme en font preuve le mur de béton créé par

Harbour Square, le réaménagement commercial intensif de Waterpark Place, et les densités qui ont été approuvées pour les lotissements résidentiels proposés à l'ouest de Stadium Road.

De plus, le Conseil vient d'approuver un plan majeur d'acquisition et de réaménagement des terrains situés à l'est du St. Lawrence Neighbourhood. Cette région est essentiellement industrielle, mais elle comprend quelques utilisations commerciales et résidentielles; de l'avis des autorités, il s'agit d'un espace sous-utilisé dont un meilleur usage pourrait être fait s'il est converti en quartier résidentiel. Cette proposition est une réaction aux inquiétudes souvent exprimées concernant l'absence de logements à prix modique dans le centre et elle fait clairement comprendre que des industries marginales, dépassées ou nocives sont moins souhaitables et nécessaires que des quartiers résidentiels dans la région centrale de la ville.

Les décisions du Conseil ont toutefois envoyé des messages ambigus quant à l'utilisation souhaitée du terrain situé dans la région du havre et dans l'ensemble du secteur riverain et quant à l'ampleur de l'aménagement désirable. Après s'être plaint de la taille des plans d'aménagement du secteur riverain, le Conseil continue d'approuver de nouveaux projets. Il se dit préoccupé par l'absence d'espaces libres pour le public, puis il approuve l'aménagement d'autres terrains privés. Il affirme que la présence d'industries marginales n'est pas souhaitable au nord de la rue Front, mais il adopte des plans qui entraîneront la réinstallation de diverses entreprises dans la région du port et du havre -- un des rares endroits du secteur riverain où il est encore possible de créer de grands parcs et des espaces libres.

Mis à part le conflit éventuel entre utilisations industrielles et emplois récréatifs, la hausse de la valeur du terrain pourrait pousser la Corporation à vouloir vendre certaines de ses propriétés pour le profit qu'elle pourrait en retirer. Cette plus-value provient en grande partie du succès même de Harbourfront, de la réaction du marché à Harbour Square et aux complexes commerciaux adjacents, ainsi que de la décision de la ville d'élargir le St. Lawrence

Neighbourhood. Des terrains pourraient donc devenir inabordables pour les industries marginales. Une question très réelle se pose alors :

Le secteur public devrait-il accorder des subventions directes à des sociétés privées à but lucratif afin de les persuader de s'installer dans les régions du port et du havre plutôt qu'ailleurs dans Metropolitan Toronto?

Parce qu'un grand nombre d'entreprises sont actuellement situées au centre-ville et sont susceptibles de tirer des profits considérables de la vente de leurs terrains -- par exemple Dover Elevator -- la possibilité de subventions gouvernementales soulève de graves questions au sujet du comportement de ceux qui ont des responsabilités publiques.

Toutefois, les Commissaires du havre de Toronto contrôlent beaucoup plus de terrains que ceux qui sont nécessaires pour les activités portuaires et l'expédition, fait qui est implicitement reconnu dans le document de planification de la THC qui accompagne ce rapport. L'occasion se présente donc de prendre des décisions importantes qui pourront influer sur la destinée du secteur riverain de Toronto pendant des décennies à venir.

Les enjeux actuels

L'évolution du port au fil des ans a remis en question le lien traditionnel entre ce dernier et l'industrie lourde et nocive. On reconnaît maintenant que le bord de l'eau est une ressource rare et précieuse qui ne doit pas servir uniquement à l'expédition et à l'industrie lourde. Mais cette prise de conscience soulève deux questions importantes :

À quelles fins devrait être utilisé le terrain au bord de l'eau et quels devraient être l'emplacement, l'envergure et la nature de ces activités?

Quel rôle devraient jouer les Commissaires du havre de Toronto afin que le bord de l'eau soit utilisé à des fins nouvelles ou différentes?

En répondant à ces questions, il faut tenir compte d'autres aspects de l'utilisation des terrains dans le secteur riverain et des activités des Commissaires du havre de Toronto — et ces aspects soulèvent à leur tour des questions :

Quelle est la taille de l'espace qui devrait être consacré au port, à l'expédition, à la manutention des marchandises et à l'entreposage?

Quel type d'installations devraient être situées dans le secteur riverain? Devraient-elles être hautement mécanisées ou faire appel à beaucoup de main-d'oeuvre? Où, dans le secteur du port, devrait-il y avoir des installations pour les marchandises diverses et en vrac? Quelles autres utilisations seraient compatibles avec les activités portuaires au même endroit ou dans un lieu adjacent?

Devrait-on encourager les activités industrielles dans le secteur riverain?

Si de telles industries sont encouragées, devraient-elles être lourdes ou légères? Devrait-on permettre seulement aux industries qui ont absolument besoin d'avoir accès au bord de l'eau de s'implanter dans le secteur riverain ou d'y demeurer? Les industries nocives — celles qui sont malodorantes ou bruyantes ou celles qui sont en activité 24 heures par jour ou la nuit, ou celles dont les produits primaires ou secondaires peuvent poser un problème environnemental — ont-elles leur place dans le secteur riverain? Quelles autres utilisations seraient compatibles avec les activités industrielles,si non au même endroit, peut-être sur une propriété contiguë?

Dans quelle mesure devrait-on encourager les utilisations commerciales comme les bureaux, les magasins, les bars et les restaurants?

Où ces utilisations commerciales devraient-elles être situées et quelles autres utilisations sont compatibles au même endroit ou dans un lieu adjacent?

Devrait-on encourager l'utilisation du secteur riverain pour des parcs, des fins récréatives et d'autres activités publiques en plein air?

Ces activités devraient-elles être axées sur la famille et être offertes à l'année longue? Devrait-on demander des droits d'entrée ou d'utilisation? Ces activités devraient-elles être surtout passives, parcs et arbres, par exemple, ou actives et prendre plutôt la forme de centres récréatifs ou d'autres installations construites? Où devraient-elles être situées et quelles autres utilisations seraient compatibles avec elles? Quelle devrait être la proportion dans le secteur riverain entre les utilisations destinées au public et celles auxquelles le grand public n'a pas accès?

Devrait-on encourager les utilisations résidentielles?

Quel type de logements devraient être construits? Devrait-on les subventionner, les vendre au prix du marché ou adopter une formule sans but lucratif? Devrait-on privilégier la location ou la propriété, des tours d'habitation ou des logements unifamiliaux? À qui devraient-ils être destinés : à des familles, à des adultes seulement ou à des personnes âgées? Où les logements devraient-ils être situés? Quelles autres utilisations seraient compatibles avec eux?

Quels services et installations publics seraient requis pour appuyer les utilisations jugées acceptables pour le secteur portuaire?

Par exemple, les routes devraient-elles être accessibles aux poids lourds? Y a-t-il suffisamment de stationnements? La région est-elle bien desservie par les transports publics? Les rues et les promenades sont-elles adaptées aux besoins des piétons? Dans quelle mesure une plus grande utilisation résidentielle du secteur riverain exigerait-elle d'autres écoles, centres communautaires, établissements de santé, et installations communautaires? Qui devrait alors en payer les frais?

Enfin, quelles sont les utilisations prioritaires dans les secteurs portuaire et riverain?

Certaines utilisations ne sont pas compatibles; lorsqu'il y a conflit, lesquelles devraient l'emporter et pourquoi? Quelle importance devrait-on attacher à l'expédition et aux activités portuaires, résidentielles, industrielles, récréatives et commerciales?

Qui devrait prendre les décisions relatives aux utilisations qui constituent le cadre dans lequel travaillent les Commissaires du havre de Toronto?

LA RESPONSABILITÉ

En 1912, Frederick Law Olmsted, le célèbre architecte paysagiste américain qui a conçu Central Park, a bien décrit à la fois le défi que posait le contrôle de l'aménagement et sa solution, et, par ricochet, la situation dans le secteur riverain de Toronto, lorsqu'il a dit :

> Il faut ... reconnaître que c'est seulement la poursuite d'une politique cohérente et soutenue pendant de longues années et l'exercice d'un contrôle solidement unifié sur tous les types d'aménagement dans un secteur qui peuvent apporter à la collectivité les nombreux avantages économiques et autres qui sont ainsi mis à sa disposition. Il existe, entre la mise en place de l'infrastructure ferroviaire et maritime dont ont besoin les industries et les entrepôts, l'aménagement de parcs, et l'utilisation des terrains pour des établissements publics et quasi publics, des résidences privées et des lieux d'agrément productifs de revenus, des liens si vastes qu'une amélioration, réalisée sans plan véritable et sans un contrôle et des directives centralisés fermes, non seulement serait coûteuse mais empêcherait inévitablement de pleinement profiter des possibilités, quel que soit le prix que l'on est prêt à payer. Le problème est le suivant : d'abord, permettre l'utilisation maximale de chaque pied carré de territoire précisément de la façon qui assurera au public le meilleur service que l'ensemble est capable de fournir; et, ensuite, mettre le plan à exécution, étape par étape, de façon à obtenir les résultats souhaités au coût le plus faible possible.

L'observation d'Olmsted est aussi très représentative d'une certaine conception de la responsabilité que les groupes municipaux de Toronto engageaient la ville à adopter depuis un certain temps déjà.

La réforme urbaine

Au début du siècle, lorsqu'ils réclament la constitution d'une nouvelle autorité indépendante pour le havre, divers groupes comme le Board of Trade de Toronto s'inspirent de thèmes et d'idées alors très répandus concernant la nature de l'administration municipale. Les gouvernements municipaux élus sont considérés comme incapables dans le meilleur des cas et, dans le pire, comme incompétents et corrompus. Les partisans de cette opinion, qui se qualifient eux-mêmes de réformateurs, estiment qu'il est possible de gérer les problèmes urbains si seulement on donne à des administrateurs compétents la chance de le faire.

Évidemment, il y a parfois loin de la coupe aux lèvres, et le mouvement réformiste urbain du début du XX^{e} siècle en est la preuve. Le plus souvent, ses adeptes ne sont pas les participants idéalistes et désintéressés aux affaires municipales qu'ils prétendent être; ils représentent fréquemment des groupes d'intérêts particuliers ayant leurs propres objectifs publics et privés en ce qui concerne les affaires urbaines, y compris la planification et l'aménagement.

Il est certain que, si les Commissaires du havre de Toronto sont établis, c'est sous l'influence de groupes comme le Board of Trade. En même temps, il ne fait pas de doute que, la campagne menée en vue de la création d'une nouvelle autorité du havre aurait échoué si elle n'avait pas trouvé d'écho au sein de la communauté. En effet, l'influence des compagnies ferroviaires, les conditions qui règnent dans le port et les menaces envers la santé du public inquiètent beaucoup. Également importante est la crainte que, en vertu des arrangements institutionnels existants, aucun groupe ne puisse assumer la responsabilité du changement dans le secteur riverain, établir des objectifs ou déterminer comment y donner suite.

Certaines institutions sont bien responsables de divers aspects de la situation qui règne dans le secteur riverain -- le Conseil municipal par exemple. Mais, au début du siècle, le fait que les conseillers municipaux sont élus annuellement signifie que la nature des solutions aux problèmes décelés, notamment dans le secteur riverain, ne fait pas l'objet d'une attention soutenue. De plus, la

vente en 1909 de propriétés riveraines à la National Iron Company ne sert qu'à confirmer ces dirigeants communautaires et les chefs d'opinion comme l'éditeur du Telegram, John Ross Robertson, dans leur piètre opinion du conseil municipal. À juste titre ou non, ce dernier est dépeint comme étant incapable de discerner ce qui est dans l'intérêt public et, à plus forte raison, de le servir.

Il y a aussi le Harbour Trust, qui existe depuis 1850 mais qui est demeuré largement inactif dans l'aménagement du havre. Avant 1911, on disait de lui qu'il avait même du mal à assumer ses responsabilités limitées; d'après ses adversaires, cette inertie et cette incapacité existent depuis longtemps. Vaughan M. Roberts, historien du secteur riverain, faisait remarquer ce qui suit :

> En 1870 et en 1871, les membres du Harbour Trust ont été sévèrement critiqués ... Ils disposaient de plus de 10 000 $ et d'une somme beaucoup plus importante en actions de la Building Society ... [et pourtant] ils ont laissé le havre tomber en ruine sans rien dire ... Les obstructions immergées n'étaient ni enlevées ni balisées et, aussi surprenante que fut cette négligence de l'intérêt public, ce n'était rien à côté des fonds qui étaient dépensés pour des intérêts privés.

Une grande partie de l'inquiétude que suscitent le Conseil municipal et le Harbour Trust découle d'un sentiment aigu de malaise au sujet des relations que chacun de ces organismes entretient avec des intérêts privés dans le secteur riverain, surtout avec les compagnies ferroviaires. John Ross Robertson du Telegram peut regrouper plusieurs de ses thèmes préférés au sujet de la ville, à savoir la négligence manifestée à l'égard du secteur riverain et le comportement des compagnies ferroviaires, lorsqu'il écrit ce qui suit :

> Toronto avait besoin de chemins de fer, et il a accordé prime après prime aux compagnies ferroviaires qui ont accaparé toutes les approches au secteur riverain. La ligne de conduite de l'Ontario et de Toronto a été de tout donner aux chemins de fer. La province et la ville ont complètement négligé les voies navigables, le seul moyen de transport que les trusts et les monopoles n'ont jamais réussi à contrôler entièrement.

La propriété publique

Les appels en faveur de la priorité publique pour le secteur riverain sont une réaction aux dangers que la prépondérance de la propriété privée, semble-t-il, fait courir à la ville. La difficulté est que, dans le secteur riverain, l'intérêt public doit être représenté par une institution différente de celles qui existent déjà. Cet organisme doit agir comme fiduciaire de la population et agir en dehors de la politique locale, en gardant toujours à l'esprit les intérêts à long terme de la ville. En 1910, le président du Board of Trade de Toronto exhorte la ville à demander :

> ... de l'assemblée législative provinciale ou du gouvernement du Dominion une loi spéciale constituant une commission d'hommes d'affaires aux reins solides qui serait chargée, au nom de la ville de Toronto, non seulement de la baie Ashbridge's mais de tout le secteur riverain, y compris de la digue proposée pour relier l'ouest de la ville à la rivière Humber. Une commission permanente de ce type assurerait avec soin l'élaboration d'un plan propre à permettre l'aménagement de cette chose précieuse qu'est la baie Ashbridge's pour Toronto et qui accroîtrait la beauté de la ville en prévoyant la construction d'un réseau de boulevards le long de la côte ouest jusqu'à la baie Humber.

Si une telle formation était créée, comment rendrait-elle compte de ses actes? Robert MacGregor Dawson, doyen des politicologues canadiens, maintient que la Commission du havre de Montréal, qui servira en partie de modèle à l'organisme de Toronto, devait être protégée contre toute ingérence de la part du gouvernement ... [et] j'aimerais qu'elle se compose d'hommes qui agiraient selon leur conscience sans que le gouvernement ne soit tenu responsable de leurs actions". Ce point de vue veut que l'aménagement du havre et du secteur riverain soit essentiellement une responsabilité technique et administrative.

Le message sous-jacent de cette déclaration de Dawson et d'observations préalables du Board of Trade est que, en l'absence d'ingérence politique, un groupe de personnes bien pensantes ne manquerait pas d'agir conformément à l'intérêt public. La question de la responsabilité ne se pose même

pas : le fait que le secteur riverain appartient au public et le désintéressement d'un groupe politiquement indépendant se conjugueront pour garantir que le secteur riverain sera aménagé comme il doit l'être.

La Loi de 1911

Mise à part la rhétorique de la réforme urbaine, même les partisans d'une agence indépendante d'aménagement du havre reconnaissent la nécessité d'un cadre pour l'exécution des responsabilités, lequel prend la forme de la loi portant constitution des Commissaires du havre de Toronto. Cette loi a fait l'objet de longues négociations, comme en fait foi une observation figurant dans le rapport annuel du Board of Trade pour 1911 :

> L'élaboration d'un projet de loi concernant les Commissaires du havre de Toronto qui serait acceptable à la ville, à l'ancien gouvernement et au Board of Trade n'était pas une tâche facile, mais les bases d'une entente ont finalement été fixées avec la collaboration et sur les directives de M. A.C. McMaster, l'avocat de la Corporation, et de M. William Johnston, du contentieux de la ville. Ce fut ensuite à nous de soulever la question auprès du gouvernement de Wilfrid Laurier, et, après plusieurs délégations et entrevues à Ottawa, un projet de loi satisfaisant créant la Corporation fut adopté à la fois par la Chambre des communes et le Sénat.

L'obligation de rendre compte est établie à trois paliers : politique, financier et fonctionnel. Le fait que le gouvernement fédéral et la ville participent à la nomination des commissaires doit satisfaire à l'obligation de rendre compte au plan politique. En vertu de la loi, les trois commissaires nommés par la ville, qui constituent la majorité, doivent remplir des exigences très précises. La loi dispose ce qui suit :

> ... Les commissaires qui doivent être nommés par la cité de Toronto seront désignés au Conseil par le bureau de contrôle; et, à défaut ce cette désignation, aucun commissaire ne doit être nommé ou choisi à moins d'un vote affirmatif d'au moins les deux tiers des membres présents et votants du Conseil; mais, par un vote de la majorité, le Conseil peut renvoyer cette désignation au bureau de contrôle pour qu'il en délibère à nouveau.

Tous les commissaires sont nommés à titre amovible pour trois ans et doivent prêter un serment d'office. Comme la loi de 1911 ne précise pas les conditions d'admissibilité au poste de commissaire, des membres du Conseil municipal, des députés et même le maire sont nommés à la THC. (Par contraste, la Hamilton Harbour Commission Act de 1912 empêche spécifiquement les représentants élus d'exercer la charge de commissaire.)

Si la responsabilité politique de la THC est assurée par le fait que ses membres sont nommés à la fois par la ville et par le gouvernement fédéral, le fait que la ville est autorisée à vérifier les livres de la THC et que cette dernière doit faire rapport annuellement à la ville assure sa responsabilité financière. La loi n'indique pas si les Commissaires sont assujettis à la Loi sur l'administration financière du gouvernement fédéral.

Le pouvoir que détient la ville d'inspecter les livres de la Corporation et l'obligation de présenter un rapport annuel découle du fait que tout profit excédentaire appartient à la ville de Toronto -- ce qui est toujours le cas aujourd'hui. Les rédacteurs de la loi estiment probablement que la ville a droit à ces fonds étant donné la valeur de la propriété qu'elle est censée transférer à la Corporation.

La loi est un peu plus obscure en ce qui concerne la responsabilité fonctionnelle, quoiqu'elle dispose que la Corporation doit obtenir le consentement du Gouverneur en conseil si elle désire "vendre, aliéner, mettre en mort-gage ou autrement céder aucun terrain acquis par ses prédécesseurs ou par elle du gouvernement de la ci-devant province du Haut-Canada, de la ci-devant province du Canada, ou du Canada".

Les dispositions régissant le transfert des propriétés de la ville obligent également la THC à remplir certaines conditions; les règlements de la Corporation doivent être ratifiés par le Gouverneur en conseil et ne doivent pas prendre effet avant d'avoir été publiés dans la Gazette du Canada. En outre, la THC est spécifiquement sujette aux dispositions de la Loi des chemins de fer et de la Loi des douanes.

Assurer la responsabilité

La Corporation rend des comptes d'une façon bien différente de ce que prévoit la Loi concernant les commissaires du havre de Toronto; au début, elle rend publiquement compte de ses actions essentiellement au moyen de ses propres communications et par l'intermédiaire des journaux. En 1918, par exemple, Edward L. Cousins l'informe que ses terrains dans les Eastern Harbour Terminals sont sous-évalués, étant donné les travaux effectués dans cette zone qui ont transformé des marécages en parcs industriels. Cousins suggére qu'une nouvelle évaluation soit effectuée et que "le public en soit informé de la façon appropriée et, à mon avis, le plus tôt possible".

Le plan de 1912 peut être considéré comme la façon par laquelle la THC compte établir un cadre de référence au sein duquel elle pourra être tenue responsable; elle est bien consciente des critiques qui ont été formulées au sujet de la démarche qu'elle a adoptée pour élaborer son plan. À la conférence susmentionnée des urbanistes tenue en 1914, Robert Gourlay, répondant à une question au sujet de la façon dont la Corporation a obtenu l'approbation du plan, dit ce qui suit :

> D'abord, nous avons gardé nos projets pour nous durant un an. Nous avons été critiqués par certains journaux, qui ont accusé la Corporation de n'avoir rien fait pendant sa première année d'existence. Après avoir convenu d'un plan viable, nous l'avons expliqué à la population dans la mesure du possible et nous l'avons exposé aux journaux, qui en ont fait état. Puis, nous avons monté sur les tribunes et nous avons renseigné les électeurs. Ce n'est qu'après qu'il a été adopté.

En même temps, Gourlay reconnaît que les Commissaires ne voulaient pas une divulgation totale : "Notre problème à l'heure actuelle est d'empêcher les spéculateurs fonciers d'obtenir un exemplaire de nos plans".

Le plan est essentiellement conceptuel et, par comparaison à ceux qui sont produits par d'autres organismes pendant la même période, il se caractérise par une pénurie surprenante de détails. La raison de l'approche de la Corporation est révélée quelques années plus tard par Edward L. Cousins : "Notre objectif était d'élaborer ce qui pourrait être appelé un plan flexible". Cousins espérait "concevoir un plan qui permettra des aménagements de temps à autre selon que notre situation financière nous le permettra, compte tenu du fait que tout aménagement, quel qu'il soit, s'adaptera ultimement ... au plan dans son ensemble".

En 1929, Cousins fait une autre observation révélatrice au sujet du plan de 1912; elle en dit long aussi sur la façon dont le personnel de la Corporation voit ses responsabilités. Dans une lettre adressée au directeur général, J.G. Langton, il écrit ce qui suit :

> ... Il faut se souvenir que le plan d'aménagement initial des Commissaires du havre de Toronto n'était pas fondé sur les droits d'accostage ou les revenus accrus qui proviendraient du trafic des Grands Lacs, mais plutôt sur les avantages généraux qu'apporterait à la ville dans son ensemble la croissance industrielle et commerciale qui ferait suite à l'aménagement des propriétés portuaires. En d'autres termes, aucun groupe d'hommes d'affaires n'aurait pu justifier, en 1912, des dépenses de l'ordre de 25 millions de dollars dans le secteur riverain de Toronto en se fiant uniquement au tonnage qui passe, ou passera dans un avenir rapproché, dans le havre de Toronto.

L'enquête Denton

La THC ne rend compte officiellement de ses activités qu'une seule fois, soit au cours de l'enquête judiciaire ouverte par le gouvernement fédéral en juin 1926. Cette enquête est menée à la demande de la Corporation elle-même, en réponse à des accusations de mauvaise gestion et d'irrégularités

financières qui ont été portées contre les Commissaires et le personnel de la Corporation. Elle fait suite aussi à une série de disputes personnelles et amères entre les Commissaires; trois membres de la Corporation ont même tenté de limoger le président.

Le juge de cour de comté J. Herbert Denton dirige l'enquête, dont le mandat couvre toutes les transactions comportant l'achat ou la vente de propriétés. Il est aussi chargé d'étudier les revenus et les dépenses de la Corporation, la performance de ses commissaires et de son personnel, l'ampleur et le coût du travail qu'elle a effectué jusqu'alors, et toutes les autres questions qu'il juge pertinentes. L'enquête arrive à point : la THC existe depuis 15 ans et n'a pas encore été examinée de près; elle a dépensé près de 14 millions de dollars à des travaux d'assèchement -- sans que cette activité ne soit examinée par un organisme extérieur. La Corporation commence aussi à réaliser certains de ses objectifs principaux visant l'aménagement des terrains, surtout dans les Eastern Harbour Terminals.

L'enquête Denton dure près de deux ans. Il juge peu fondées la plupart des accusations d'incurie et de mauvaise gestion portées contre la THC, mais il trouve des cas de mauvaise gestion et d'incompétence qu'il considère comme étant relativement mineurs étant donné l'ampleur du travail de la THC. Il en va de même pour les irrégularités financières : les actions de certains Commissaires lui semblent répréhensibles, mais rien n'indique qu'elles leur ont personnellement profité ni qu'elles ont causé des préjudices financiers à la THC.

La seule critique réellement virulente du juge vise non la Corporation ou son travail, mais les types de personnes qui ont été nommées Commissaires. Denton est d'avis qu'il ne convient pas de nommer des représentants élus à la THC et que les actions de divers Commissaires depuis 1911 le prouvent amplement. Selon lui :

Cette enquête a clairement démontré qu'aucun membre de la Chambre des communes domicilié à Toronto ou dans ses banlieues, de l'assemblée législative provinciale, du Conseil municipal, ou du Conseil scolaire ne doit être nommé à la THC. Il est facile de comprendre pourquoi. L'homme qui, sachant qu'il briguera bientôt les suffrages populaires, et qui, à titre de Commissaire du havre, est en mesure de dispenser des faveurs ou du patronage, aura toujours les intérêts du havre à coeur, à l'exclusion de toute autre considération, est un homme vraiment exceptionnel. Et les surhommes ne sont jamais très nombreux.

Au sujet des nominations à la THC, Denton ajoute ce qui suit :

... Autre condition encore plus importante, chaque membre de la Corporation doit être libre d'exercer son propre jugement, indépendamment et sans subir l'influence d'un pouvoir externe qui pourrait chercher à le diriger ou à le contrôler. Il n'y a aucune raison au monde pour que l'aménagement du havre soit sujet à des considérations partisanes. Il s'agit là d'une vaste entreprise municipale dans laquelle la ville a investi des millions de dollars et à l'exécution de laquelle s'intéressent tous ses citoyens, quelles que soient leurs convictions politiques, leur race ou leur croyance, et tout groupe, association ou parti qui cherche à influencer le choix du personnel de la Corporation ou à diriger, à contrôler ou à dominer ses membres après leur nomination commet un méfait public qui ne manquera pas de nuire à la gestion du havre et qui pourrait même la mettre en danger. Rien n'est plus susceptible de causer une tragédie industrielle ou commerciale que de laisser les affaires du havre entre les mains d'hommes qui sont nommés dans un esprit de partisanerie politique, raciale ou religieuse et qui sont peut-être aiguillonnés par une presse malicieuse ou par le désir égoïste du pouvoir ou du patronage. Les intérêts du havre seront mieux servis par des hommes qui sont absolument libres de ces influences et qui sont prêts à collaborer loyalement afin de servir le public.

Le juge Denton avait entièrement accepté la rhétorique du mouvement de réforme urbaine de l'époque. En décrivant le genre de personne qui est susceptible de devenir un bon commissaire, le juge déclare : "Ceux qui exportent et importent des marchandises par voie maritime s'intéressent étroitement aux affaires du havre ... [et] se révéleraient ... des membres utiles de la THC". Il poursuit en disant que "ceux qui s'intéressent à la navigation" seraient peut-être de bons candidats, de même que les ingénieurs ou les entrepreneurs en construction navale, "étant donné qu'une connaissance du génie et de la construction serait profitable". La THC pourrait aussi compter "des hommes d'affaires qui ont fait leurs preuves, et tant mieux si l'un d'eux a aussi une formation juridique".

Les observations de Denton sont fondées sur la croyance, qui est celle du mouvement de réforme urbaine, que les travaux municipaux, comme la réfection du port et l'aménagement du secteur riverain, posent surtout des problèmes de gestion et d'administration, auxquels il y a des solutions techniquement correctes. Si les politiciens ont un rôle à jouer, il est limité dans le meilleur des cas parce que, même lorsqu'ils ont les connaissances techniques nécessaires, leur principal souci est d'être réélus. En outre, la politique n'a pas sa place dans une telle entreprise parce qu'elle engendre des discordes qui ralentissent le progrès. Les disputes qui avaient opposé les membres de la Corporation portent Denton à conclure : "... l'avenir de cette grande entreprise peut fort bien être préoccupante ou même désespérée".

Dans une large mesure, le point de vue de Denton concernant l'aspect politique de l'aménagement du secteur riverain a été déterminé par le comportement d'un des membres de la Corporation, Thomas Langton Church (destiné à devenir maire de Toronto et député). En fait, les relations de Church avec ses collègues et les efforts des trois autres membres de la THC pour le faire limoger en tant que président sont d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles l'enquête a été ouverte. Denton critique vivement Church, affirmant que la volonté de délibérer et de consulter est une qualité que "M. Church ne possède pas ... dans une mesure satisfaisante". Denton note également que Church a tendance à "se rallier à l'opinion populaire ou à celle qui plaira à ses amis plutôt qu'à aborder les transactions commerciales de

façon méthodique ..." Il conclut : "Les qualités du coeur qui ont fait aimer M. Church de tant de gens ne sont malheureusement pas celles que l'on recherche chez un administrateur".

Malgré ses critiques de Church, Denton ne juge pas nécessaire de mentionner la possibilité de rendre des comptes à la population. De toute évidence, il croit que les intérêts des entreprises, associés à de saines pratiques commerciales, produiront les meilleurs résultats. Et pourtant, sa propre analyse financière révèle que, si l'on ajoute les frais d'exploitation du parc d'attractions Sunnyside aux frais de construction, la THC perd près de 100 000 $ par année. Cette analyse révèle également que, si, au moment de sa création, la Corporation n'avait aucune dette et possédait des actifs constitués de propriétés municipales évaluées à environ 9 millions de dollars, elle ne dispose plus que de 5 millions de dollars. En presque 15 ans, donc, la valeur nette de la Corporation a diminué de près de 4 millions de dollars.

Les observations finales de Denton concernant le plan de 1912 viennent également en contradiction avec le sentiment si éloquemment exprimé dans le rapport d'enquête, selon lequel il convient d'aborder méthodiquement, en hommes d'affaires, l'aménagement du secteur riverain :

> Si ceux qui ont lancé et promu les travaux avaient connu l'avenir, ces améliorations n'auraient probablement pas été entreprises sur une échelle aussi grandiose, mais de telles critiques sont futiles. Le travail a été fait, et nous devons envisager avec espoir et confiance le jour où la navigation sera d'une envergure telle qu'elle exigera l'entière utilisation des installations qui ont été construites, et celui où les terrains asséchés seront vendus ou loués et occupés ... Nous devons laisser à ceux qui ont le don de prescience le soin de prédire ce que l'avenir nous réserve. Beaucoup dépend, évidemment, de la croissance de la ville, en termes non seulement démographiques, mais aussi industriels.

L'enquête Denton est la première et, à ce jour, la seule tentative faite pour obliger les Commissaires du havre de Toronto à rendre publiquement compte de leurs activités. À l'occasion, la ville exerce son influence pour orienter les actions de la THC : dans les années 1940, elle insiste sur la mise en oeuvre d'un programme de réduction de la dette, afin de la forcer à assumer ses responsabilités financières. Les Commissaires acceptent ce programme essentiellement parce que "... l'émission des obligations [de la THC] dépend à n'en pas douter de la garantie de la ville ..." Mais ces interventions de la ville ne sont ni régulières ni systématiques.

Pendant les années 1950 et 1960, la THC s'acquitte de ses fonctions de façon assez autonome, n'étant fonctionnellement responsable envers aucun palier de gouvernement. La question des responsabilités se pose de nouveau en 1970, année où la décision de la THC de construire un entrepôt plus vaste pour conteneurs à Cherry Beach amène la population à former un groupe nommé Citizens for the Waterfront. La fuite d'un rapport confidentiel du gouvernement fédéral intensifie le conflit entre la ville et la THC : on peut y lire que le port de Toronto n'est pas viable dans son emplacement existant et que la THC "tente de combler les déficits inévitables dans ses opérations portuaires par des transactions foncières". Cela incite le conseiller municipal John Sewell à faire l'observation suivante :

> Il faut se demander si le port lui-même est viable. Nous avons un organisme qui perd de l'argent sur ses opérations d'expédition et le récupère en remblayant et en vendant des parcelles du lac ... La THC doit être remplacée par une agence qui est plus directement responsable envers la ville.

Comme nous l'avons vu, la vente en 1909 de propriétés riveraines à la National Iron à un prix inférieur à leur juste valeur marchande avait été l'une des raisons principales pour lesquelles on avait demandé que le contrôle du secteur riverain soit retiré au Conseil municipal et que la Corporation soit créée. Ironie du sort, c'est une autre vente de terrains riverains à un prix jugé inférieur à sa juste valeur sur le marché qui est à l'origine de la tentative plus récente du Conseil municipal en vue de récupérer ce contrôle : en 1987, la vente par les Commissaires d'un

terrain très bien situé, là où est construit le Marine Terminal 27, au bas de la rue Yonge, soulève une telle clameur au sujet de "l'indépendance" des Commissaires du havre de Toronto que le Conseil municipal prend une mesure exceptionnelle, celle de nommer trois de ses conseillers à la THC. Dorénavant, cette dernière ne pourra plus agir "en dehors de la politique locale".

Les récentes transactions foncières mettant en cause la Dover Corporation Canada Limited, compagnie d'ascenseurs américaine, illustrent remarquablement le genre de problèmes que pourrait poser l'utilisation des terrains et l'obligation de rendre compte qui sont exposés au début du présent rapport. Dans cette affaire, on a tenté de convaincre les trois conseillers nommés par la ville d'utiliser leur situation majoritaire pour vendre à la ville des terrains qui appartenaient à la THC à un prix inférieur à leur valeur marchande. La ville pourrait ainsi, par l'intermédiaire de son agent, la Toronto Development Corporation, convaincre Dover de rester à Toronto, plutôt que de déménager à Mississauga où les terrains étaient moins chers. Un tel déménagement aurait entraîné la perte de plus de 300 emplois industriels. La transaction a été critiquée de plus belle lorsqu'on a appris que, à la même époque, la ville avait modifié le règlement de zonage pour permettre une exploitation commerciale de forte densité sur le terrain de la Dover, ce qui permettait à cette dernière de réaliser des bénéfices substantiels sur sa propriété sans même être obligée de demeurer à Toronto.

Évidemment, tout cela met les Commissaires, qui ont juré d'exercer "fidèlement et impartialement" les pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi fédérale de 1911 concernant les Commissaires du havre de Toronto, dans une situation fort difficile.

Une autre question qui se pose actuellement et met en lumière l'ambiguïté qui entoure l'obligation de rendre compte de la THC est le fait, assez anormal, que cette dernière n'est assujettie à aucune loi touchant l'évaluation des répercussions environnementales. Parce qu'il ne s'agit pas d'une agence de la ville, mais d'un organisme créé par le gouvernement fédéral, elle semble n'être visée par aucune loi ontarienne. Par ailleurs, elle a été dispensée de la législation fédérale.

Un certain nombre de questions intéressantes découlent de cet examen :

Pour clarifier la question de la responsabilité, le gouvernement fédéral doit-il modifier la loi constitutive de la THC?

À quel(s) palier(s) de gouvernement la THC doit-elle rendre compte? D'autres paliers de gouvernement, à l'échelle provinciale ou municipale, doivent-ils pouvoir faire des nominations?

Les membres du Conseil municipal qui sont nommés Commissaires se retrouvent-ils en situation de conflit d'intérêts?

Existe-t-il de meilleurs mécanismes permettant d'assurer la responsabilité financière et publique de la THC?

La situation actuelle

Le secteur riverain de Toronto a subi des transformations remarquables depuis que les Commissaires du havre de Toronto ont commencé leurs activités de planification et d'aménagement en 1911; les trois cartes géographiques qui figurent au début du présent rapport donnent une idée de l'envergure des changements survenus. Entre 1912 et 1988, la Corporation a créé plus de 809 hectares (2 000 acres) de terrain grâce au remblayage. Mais le remblayage effectué le long des côtes ouest et est, qui a réduit la taille de l'Inner Harbour et donné lieu à la création des Eastern Harbour Terminals et Leslie Street Spit, ne représente qu'un aspect du changement. L'utilisation et le régime de propriété des terrains, les installations pour le transport maritime et la manutention des marchandises, la qualité de l'environnement du secteur riverain, et l'accessibilité de la région ont toutes été grandement transformées.

En même temps, un grand nombre de questions, qui sont à l'origine des modifications apportées au secteur riverain, continuent de se poser, à savoir : l'accessibilité, la santé et l'environnement, l'avenir du port, la propriété, les diverses utilisations qui peuvent être faites simultanément du même terrain, et la façon de rendre compte au public sont débattus aussi énergiquement aujourd'hui qu'ils l'ont jamais été. Ces questions se trouvent toujours au coeur de la recherche des meilleures façons de servir l'intérêt public en ce qui concerne l'utilisation, la jouissance et l'aménagement du secteur riverain.

Cela ne signifie toutefois pas qu'il n'y a aucune différence qualitative entre la façon dont ces questions étaient vues par le passé et le point de vue qui prévaut aujourd'hui. En fait, nous sommes à un point crucial dans l'élaboration d'une vision globale pour le secteur riverain de Toronto. La définition des enjeux et les décisions qui seront prises au sujet des mesures qui s'imposent détermineront l'aspect futur du secteur riverain. De toute évidence, il importe de discuter des problèmes qui se posent et des solutions possibles et il faudra déterminer les organismes ou agences qui peuvent assumer un rôle de chef de file pour mener à bien le changement.